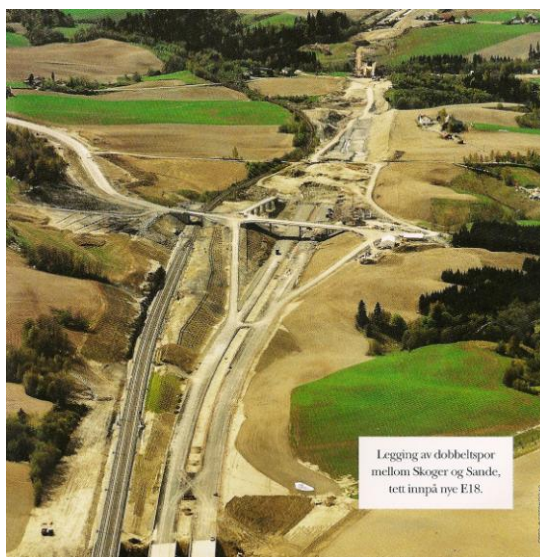


Hvorfor blir veiplaner mer oppfylt enn jernbaneplaner?

En studie av utbyggingen av E-18 og Vestfoldbanen gjennom Vestfold.

Bjørn Sverre Bergskaug



Masteroppgave i samfunnsgeografi
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2009

Forord

Jeg har i hele min levetid vært interessert i samferdsel, og da med veier og jernbaner som de toppete interessefeltene i samferdselssektoren. Idéen til tema var en telefonsamtale jeg hadde med en samfunnsgeograf i Samferdselsdepartementet som spurte hva jeg var mest interessert i innen samferdselssektoren. Til det svarte jeg problemstillinger som hadde med jernbaner og veier å gjøre. På grunnlag av dette kom han med et forslag til tema som lød: "Hvorfor blir veiplaner mer oppfylt eller realisert enn jernbaneplaner?" Årsaken til dette var ifølge ham, at det ikke var gjort noen forskningsarbeider på dette temaet tidligere her til lands. For meg var dette meget interessant, fordi her kunne jeg få muligheten til å gjøre et stykke "nybrottsarbeid".

Det er en rekke personer jeg vil takke for at det har vært mulig å få gjennomført denne oppgaven. Den personen jeg vil rette den største takken til er min tidligere medstudent Thorbjørn Geirbo, som har nedlagt mange timers frivillig arbeid med å redigere det jeg har skrevet, og i tillegg kommet med konstruktive innspill. Jeg vil også takke min tidligere medstudent Magne Paulsrud som hjalp meg med prosjektbeskrivelsen, og min nåværende medstudent Frode Amundsen for å ha lest i gjennom oppgaven og kommet med konstruktive innspill. Jeg vil takke min veileder Bjørnar Sæther for å ha kommet med korreksjoner, og for å ha vært stadig mer interessert i det jeg har "hatt på hjertet" angående ting som jeg har vært usikker på i oppgaveskrivingen. Han har også vist stor interesse for de funnene jeg har kommet fram til i oppgaven, slik at det har resultert i til sammen mange timers diskusjon om dette på Bjørnars kontor. Jeg vil takke tidligere plansjef ved Vestfold veikontor Tore Foss for den store interessen han har vist for oppgaven min, og flere andre ansatte og tidligere ansatte ved Statens vegvesen for opplysninger jeg har fått til oppgaven. Jeg vil takke forskningsleder Arvid Strand ved Transportøkonomisk institutt for å ha kommet med forslag til teori og for å ha vist stor interesse for hvordan det gikk med oppgaveskrivingen. Jeg vil takke Sande kommunes ordfører Karl Einar Haslestad for å ha bidratt til å få en helhet i de mest interessante funnene i min masteroppgave. Jeg vil også takke både Jernbaneverket og Vegdirektoratet med at jeg kunne få tilgang til å få kopiert opp alle de saksdokumentene jeg ønsket å få kopiert.

Oslo, mai 2009 - Bjørn Sverre Bergskaug

Innhold

FORORD	2
INNHold	3
FIGUROVERSIKT.....	5
1. INNLEDNING	7
1.1 PROBLEMSTILLING	8
1.2 OPPGAVENS STRUKTUR	8
2. TEORETISK PERSPEKTIV PÅ PLANLEGGING OG MAKT	11
2.1 FORFATTERNES TEORETISKE UTGANGSPUNKT	11
2.2 DE ULIKE MAKTTEORETIKERES FORSTÅELSE AV MAKTBEGREPET.....	17
2.2.1 Michel Foucault i forhold til Steven Lukes	17
2.3 FLYVBJERGS TEORIFORSTÅELSE	21
2.3.1 Flyvbjergs kritikk av Habermas	33
2.3.2 Foucault i forhold til Habermas	37
2.4 MAKTFORHOLD	42
2.5 TEORETISKE BEGREPER OG VIDERE BRUK AV DISSE.....	45
3. METODE OG DATA	47
3.1 REDEGJØRELSE FOR FORSKNINGSDESIGN OG METODE	47
3.2 TRIANGULERING.....	49
3.3 TROVERDIGHET, BEKREFTBARHET OG OVERFØRBARHET.....	50
3.4 CASE-STUDIER.....	52
3.5 VALG AV CASE	53
4. PLANLEGGINGSPROESSEN	55

4.1	BAKGRUNNEN FOR VEIPLANENE	56
4.1.1	<i>Stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner</i>	<i>56</i>
4.1.2	<i>Forspillet til Holmestrandtunnelen</i>	<i>60</i>
4.1.3	<i>Situasjonen etter Holmestrandtunnelen</i>	<i>60</i>
4.1.4	<i>Uenighet om trasévalg</i>	<i>61</i>
4.1.5	<i>Lavlandslinjen kontra Kombinasjonslinjen.....</i>	<i>62</i>
4.1.6	<i>Uttalelse fra beboerne langs fjorden.....</i>	<i>63</i>
4.1.7	<i>Veiutredningen</i>	<i>65</i>
4.1.8	<i>Reaksjoner på veiutredningen</i>	<i>66</i>
4.1.9	<i>Lavlandslinjen</i>	<i>71</i>
4.1.10	<i>Hovedplan for E-18 Eik - Helland</i>	<i>73</i>
4.1.11	<i>Hovedplanen til offentlig ettersyn</i>	<i>74</i>
4.1.12	<i>Veisjefens vurdering av hovedplanen.....</i>	<i>76</i>
4.1.13	<i>Finansdepartementets innblanding</i>	<i>76</i>
4.1.14	<i>Godkjenning og ikke godkjenning av hovedplanen.....</i>	<i>86</i>
4.1.15	<i>Tilleggsvurderingen</i>	<i>89</i>
4.1.16	<i>Detaljplanen.....</i>	<i>92</i>
4.1.17	<i>Tunnelstriden om to eller ett løp</i>	<i>96</i>
4.1.18	<i>Bompengefinansiering av 4-feltsvei</i>	<i>101</i>
4.2	VESTFOLDBANEN	110
4.2.1	<i>Skogerparsellen.....</i>	<i>111</i>
4.2.2	<i>Den grovmaskede konsekvensutredningen.....</i>	<i>113</i>
4.2.3	<i>Sandeparsellen</i>	<i>116</i>
5.	KONKLUSJON	135

5.1	HAR JEG FÅTT SVAR PÅ PROBLEMSTILLINGENE?	135
5.1.1	<i>Strategier og politisk tillitt</i>	135
5.1.2	<i>Rasjonalisering framstilt som rasjonalitet</i>	138
5.1.3	<i>Argumentene</i>	139
5.1.4	<i>Funnenes overførbarhet</i>	141
KILDELISTE		142
VEDLEGG 1: SPØRSMÅL TIL INTERVJU I MASTEROPPGAVEN ANGÅENDE UTBYGGINGEN AV E-18		146
VEDLEGG 2: SPØRSMÅL TIL INTERVJU I MASTEROPPGAVEN ANGÅENDE UTBYGGINGEN AV VESTFOLDBANEN		149
 Figuroversikt		
Figur 4.1: De forskjellige traséalternativene i St. meld. nr. 106 (1977-78).....		59
Figur 4.2: Prognose for årsdøgntrafikk på ny og eksisterende E-18 i år 2000. St. meld. nr. 106 (1977-78). Om framtidig hovedvegnett i nordre Vestfold.		82
Figur 4.3: Kombinasjonslinjen mellom Eik og Hallan. Ny E-18 i nordre Vestfold. Planlegging og utbygging. Statens vegvesen Vestfold 1996.		107
Figur 4.4: Kombinasjonslinjen mellom Tollerudelva bru og Hillestad. Ny E-18 i nordre Vestfold. Planlegging og utbygging. Statens vegvesen Vestfold 1996.		108
Figur 4.5: Kombinasjonslinjen mellom Hillestad og Helland. Ny E-18 i nordre Vestfold. Planlegging og utbygging. Statens vegvesen Vestfold 1996.		109
Figur 4.6: Alternative jernbanetraseer mellom Bergsenga og Åshaugen på Sandeparsellen. Moderniseringen av Vestfoldbanen. Konsekvensutredning Parsell 3 og 4 i Sande kommune. NSB Bane Region Sør. April 1994.....		125

Figur 4.7: Alternative jernbanetraseer mellom Åshaugen og Holm på Sandeparsellen. Moderniseringen av Vestfoldbanen. Konsekvensutredning Parsell 3 og 4 i Sande kommune. NSB Bane Region Sør. April 1994.	126
---	-----

Figur 4.8: Alternative jernbanetraseer mellom Holm og Holmestrand grense på Sandeparsellen. Moderniseringen av Vestfoldbanen. Konsekvensutredning Parsell 3 og 4 i Sande kommune. NSB Bane Region Sør. April 1994.....	127
--	-----

Tabelloversikt

Tabell 4.1: Oversikt over plan- og utbyggingsprosessen for ny E-18 i det nordre Vestfold. .	55
Tabell 4.2: Årsdøgntrafikk (ÅDT) på E-18 ved Gunnestad i Sande	79
Tabell 4.3: Årsdøgntrafikk (ÅDT) på E-18 ved Gunnestad og Bolstad i Sande	80
Tabell 4.4: Nytte-/kostnadsforhold mellom de forskjellige veialternativer(EFFEKT 3)	83
Tabell 4.5: Tabell 4.5: Oversikt over plan- og utbyggingsprosessen for modernisert Vestfoldbane i det nordre Vestfold.	110

1. Innledning

Det som har vært et empirisk faktum i de seinere åra der det har vært planlagt ny vei og jernbane i samme korridor er at realiseringen av veiplanene blitt prioritert framfor realiseringen av jernbaneplanene. Eksempler på dette er E-6 i forhold til Østfoldbanen i Østfold, E-18 i forhold til Vestfoldbanen i Vestfold og E-6 i forhold til Dovrebanen på Romerike/Hedemarken. Et annet grelt eksempel er den politiske ”hestehandelen” om utbyggingen av Lærdalstunnelen på vei i forhold til Ringeriksbanen.

Det som er det interessante og det paradoksale her er at det stadig snakkes og holdes festtaler om hvor fortreffelig jernbanen er i forhold til miljøet, uten at dette følges opp med investeringer som er tråd med intensjonene i disse festtalene. Samtidig blir det holdt mer nøkterne taler om vei, og hvor dårlig det står til med veiene her i landet. I den ene avisartikkelen etter den andre og i nyhetsinnslag på TV blir det fra flere hold i til dels skarpe ordlag kritisert at investeringene til vei er på et lavmål, og at det burde vært investert betydelig mer. I den seinere tida har også den lave investeringen til jernbanen blitt kritisert. På grunnlag av dette skulle en tro at det stod bedre til med jernbanen enn med veiene her til lands. Dette inntrykket blir noe annerledes når en ser tallene på investeringer i statsbudsjettene i de seinere år og tallene i de siste to stortingsproposisjonene (Stortingsproposisjon nr.1 (2004-2005) og Stortingsproposisjon nr.1 (2006-2007)) når det gjelder det finansielle etterslepet på investeringer til vei i forhold til jernbane. Realiteten er at det finansielle etterslepet på jernbanen øker stadig mer i forhold til det finansielle etterslepet på vei (Stortingsproposisjon nr.1 (2004-2005) og Stortingsproposisjon nr.1 (2006-2007)). Dette har resultert i og er et resultat av at markedsandelen for persontransportarbeidet på vei har holdt seg ganske konstant, mens markedsandelen for persontransportarbeidet på jernbanen har blitt kraftig redusert i perioden fra 1980 fram til i dag. Enda større forrykking har det vært i markedsandelen i godstransportarbeidet på vei i forhold til jernbane i samme tidsrom (Rideng 2007).

Det som er det interessante her er bakgrunnen for at investeringsutviklingen i vei i forhold til jernbane har blitt som den har blitt. Hvorfor er det blitt slik når alle politiske signaler peker i motsatt retning? Dette spørsmålet er svært sentralt for innholdet i masteroppgaven.

1.1 Problemstilling

Hovedproblemstillingen: Hvorfor har utbyggingen av E-18 gjennom Vestfold blitt prioritert fremfor utbyggingen av Vestfoldbanen?

Underproblemstilling nr. 1.: Hvilke aktører og situasjonsbetingede faktorer har påvirket planleggingen og gjennomføringen av utbyggingen av E-18 og Vestfoldbanen i det nordre Vestfold?

Underproblemstilling nr. 2.: Hvordan skiller gjennomføringen av utbyggingen av E-18 og Vestfoldbanen seg fra prioriteringene i planleggingsfasen?

Som regel er det interessekonflikt der noen ønsker ny vei mens andre ønsker ny jernbane. Hvilke interesser eller aktører er det som årsaken til at vei blir prioritert foran jernbane?

Hvordan har jeg bygd opp oppgaven min?

Den er bygd opp på teori om makt og planlegging. Her er Flyvbjergs avhandling ”Makt og rasjonalitet” aller mest sentral. Flyvbjergs teori er bygd opp på først og fremst Foucaults strategitenkning og dernest Habermas sin konstitusjonsteori og kommunikativ rasjonalitet. Teori om iverksetting er det også fokusert på.

Empirien er bygd på en komparativ casestudie av planleggingsprosessene for ny E-18 gjennom Vestfold og modernisert Vestfoldbane. Framstillingen bygger på kildemateriale fra et stort kvantum av arkivmateriale. I tillegg har jeg intervjuer fra noen nøkkelinformanter.

1.2 Oppgavens struktur

Kapittel 2 etablerer et teoretisk rammeverk for å få en forståelse av hvilke krefter som virker i samfunnet slik at planer (idéer) og politiske målsettinger ikke blir fulgt opp, slik som utbyggingen av E-18 og Vestfoldbanen i Vestfold. Til dette er det teorier på makt, rasjonalitet og iverksetting som passer seg best, slik at planlegging og politikk sees i relasjon til de nevnte teorier.

Kapittel 3 beskriver metoden. Bakgrunn for valg av metode, og hvordan jeg vil foreta datainnsamling.

Kapittel 4 beskriver og analyserer planleggingsprosessen av E-18 og Vestfoldbanen. Her vil jeg prøve å avdekke hvilke aktører og situasjonsbetingede faktorer som har påvirket planleggingen og politikken i løpet av planleggings- og utbyggingsprosessen av både E-18 og Vestfoldbanen idet nordre Vestfold.

Kapittel 5 vil inneholde en konklusjon hvor jeg prøver å få til et eksplisitt svar på hovedproblemstillingen, og se på muligheten for generalisering av det jeg har kommet fram til i konklusjonen.

2. Teoretisk perspektiv på planlegging og makt

For å kunne svare på problemstillingene må jeg ha et teoretisk perspektiv på problemet. Problemforståelsen til de ulike aktørene er avgjørende for den politikken som blir gjennomført. Det vil alltid være ulik forståelse av et problem, ideologi og verdier former en problemforståelse som igjen genererer bestemte handlinger og strategier for å oppnå en bestemt utvikling. Når det gjelder planlegging og iverksetting så er det for meg viktig å finne ut hva som er bakenforliggende årsaker til forskjellen mellom det formelle og det reelle. I praksis vil det si at dagens realitet er annen enn de opprinnelige politiske målsettinger. For å få klarhet i de bakenforliggende årsaker så er vi avhengig av å ha et teoretisk grunnlag å støtte oss på. Jeg har da i denne masteroppgaven på bakgrunn av tema og problemstillinger valgt et teoretisk rammeverk som bygger på rasjonalitet (fornuft, logikk), makt og iverksetting.

2.1 Forfatterens teoretiske utgangspunkt

Med bakgrunn i en del telefonsamtaler med forskere fra flere forskningsmiljøer sitter jeg igjen med inntrykket at det er lite med kunnskaper om hvorfor vei blir prioritert foran jernbane. En hypotese på dette er, at tidligere var det nesten utelukkende nytte/kostnadsanalyser som ble benyttet på liknende problemstillinger i norsk samferdselsforskning. Her ble alle faktorer vurdert i kroner og øre, slik at politikk og andre ikke økonomiske betraktninger var helt fraværende. Mitt inntrykk er at det bare er Transportøkonomisk institutt og Norsk institutt for by- og regionforskning som har noen få forskere som har noe kunnskap om temaet og problemstillingen til min masteroppgave. Etter å ha lest i gjennom en del TØI- og NIBR-rapporter, så er det noen få som tar opp tema og problemstilling om at det vedtaes veiplaner som øker veitrafikken, men hvor de innledende politiske målsettinger går ut på å redusere biltrafikken (Tennøy 2004a et.al.). Det som går igjen i Tennøys rapporter er beskrivelse av en rekke interessante problemstillinger, politiske målsettinger, miljøproblemer, bærekraftig utvikling, politikere og fagfolks holdninger gjennom planleggingsprosessen (fra planutkast til iverksetting), hele trafikkproblematikken og cases i urbane strøk, og mange tabeller som prøver å gi forklaring på problemene. Gjennom mengdeintervjuer fordi det er så mange som blir intervjuet med bare ettordssvar på

spørsmålene, så får disse et preg av statistikk. På grunnlag av dette konkluderer Tennøy at det er aktørenes politiske ståsted som er det avgjørende for deres problemforståelse.

Disse rapportene har etter mitt syn både teoretiske og metodiske ”mangler”. De mangler en abstraksjon for å komme fram til de bakenforliggende årsaker som en finner i samfunnsstrukturene, hvor interaksjonen mellom de forskjellige aktørene (stats-, fylkes- og kommuneforvaltning, politikere (partier), interesseorganisasjoner osv.) gjennom kommunikativ handling som igjen fører til kommunikativ makt. Det finnes dermed ingen analyse av denne virksomheten eller interaksjonen i samfunnsstrukturene som det kan trekkes noen konklusjon av, bare konklusjon av en rekke statistikker. Dette blir det ingen reell samfunnsanalyse av med en kritisk realismetilnærming, men en overflatisk tilnærming som bygger på statistikker.

Den forskeren jeg synes har hatt de mest interessante problemstillingene for min masteroppgave er Bent Flyvbjerg som gjennom sin avhandling ”Rationalitet og magt” gjennom Aalborg-prosjektet tar opp en rekke svært aktuelle problemstillinger, med et overordnet fokus på hvorfor en plan ikke blir iverksatt. Ut fra denne setter han opp en rekke problemstillinger med utgangspunkt i forskjellige former for maktforhold som gjør sitt til at en idé (planens intensjon) blir ganske annerledes enn virkeligheten. Virkeligheten avspeiler alle de aktørene som på forskjellige måter kommer med i planleggingsprosessen og hvor enkelte aktører greier å påvirke planens resultat mer enn andre aktører. Aktørenes motiver og alliansedannelser, ja i det hele tatt interaksjon og strategier spiller en avgjørende rolle i en omfattende og helhetlig planleggingsprosess som gjør Flyvbjergs ”Rationalitet og magt” såpass interessant. Han abstraherer også interaksjonen mellom aktørene i planleggingsprosessen ned til vitenskapsteoretiske og filosofiske betraktninger i et maktperspektiv i forhold til rasjonalitet (det som bygger på fornuften). Flyvbjerg setter i gang med en diskusjon av hva forholdet mellom makt og rasjonalitet i samfunnet er og bør være, hvor å spørre om makt dominerer rasjonalitet eller omvendt. Han fortsetter med om rasjonalitet er problemet og makt løsningen eller omvendt. Deretter spør han om hva som er konsekvensene av disse spørsmålene for vitenskapelig, etisk og politisk ståsted. Han fortsetter videre med om konsekvensen av en forkastelse av rasjonalisme er relativisme og nihilisme, og om det er rimelig å stille disse spørsmålene på denne måten. Han trekker inn filosofer som Max Weber, Michel Foucault og Jürgen Habermas for å kunne besvare disse spørsmålene.

Moderne planlegging legger vekt på opplysningstidens kjernebegreper rasjonalitet, deltagelse og demokrati. ”... på samme måte som de nævnte spørsmål om forholdet mellom rasjonalitet og makt er avgjørende for vore forståelse af det moderne, er de centrale for en forståelse af oss selv og vores handlingsmuligheder i forhold til planlægning og politikk.” (Flyvbjerg 1991 bind1, side 18).

Studiet av rasjonalitet og makt og spesielt relasjonen mellom de to står sentralt i å bringe forståelsen og gjennomføringen av samfunnsplanleggingen et skritt framover som samferdselsplanleggingen er en del av.

I en forlengelse av dette skal dette bidra til både analytisk som konstruktiv forståelse av tekniske, økonomiske, politiske, organisatoriske og andre forhold som former plan- og beslutningsprosesser. (Flyvbjerg 1991, bind1).

For å få gjennomført en omfattende studie av omfattende plan- og beslutningsprosesser så studerer Flyvbjerg i tillegg til forholdet rasjonalitet og makt også forholdet mellom: 1. Idé og virkelighet, 2. Plan og iverksetting, 3. Formalpolitikk og realpolitikk, 4. Formalrasjonalitet og realrasjonalitet.

I de to siste forholdene er det iflg. Flyvbjerg realpolitikk og realrasjonalitet veldig lite studert innen planleggingsforskning og politisk forskning både i Danmark og internasjonalt. Ved å ikke studere disse to forholdene og ofte bare det formelle så går en glipp av viktige aktiviteter i den samlede plan- og beslutningsprosessen. Dette kan gi fatale fysiske, sosiale, økonomiske og økologiske effekter som en på forhånd ikke hadde regnet med. Det eller de aktiviteter Flyvbjerg er interessert i å studere er de uformelle forholdene som virkelighet, iverksetting, realpolitikk og realrasjonalitet. Disse aktivitetene foregår før alle formelle aktiviteter som foregår fra planutkast til iverksetting og etter iverksettingen. Men det er tross alt mange uformelle aktiviteter som foregår tidsmessig side om side med de formelle aktivitetene i plan- og beslutningsprosessen også, som påvirker eller som virker inn på de formelle aktivitetene som Flyvbjerg ikke vektlegger sterkt nok etter hvordan han formulerer seg. Det er disse uformelle aktivitetene som er drivkraften i samfunnsforskningen og bak avhandlingen, fordi det er disse som vekker interessen blant forskerne. Det virker som om iflg. Flyvbjerg at det å sette flest mulige sider ved ”makt”, ”virkelighet” og ”iverksetting” på begrep eller begrepsutvikle disse har vært totalt oversett innen tidligere forskning. Alt det formelle som idé, plan, formalpolitikk og formalrasjonalitet samt lover og skrevne ord kaller

han den ”uvirkelige virkelighet”, fordi det bare omhandler den ene siden av virkeligheten og ikke alt det som foregår uformelt. Det som han ser på som et interessant eksperiment i sin avhandling er at de uformelle aktiviteter supplerer eller utfyller de formelle aktiviteter, altså at de får et både-og forhold i stedet for et enten-eller forhold.

I min masteroppgave vil jeg bruke Flyvbjergs metodologi eller teoretiske utgangspunkt på grunn av den skjulte tilstanden av maktforhold, realpolitikk osv. for å kunne gi svar på problemstillingene.

Det at for eksempel aktører ikke får realisert sine ønsker i den formalpolitiske prosess, prøver de å få realisert gjennom en realpolitisk prosess skjult for offentligheten. Da er det iflg. Flyvbjerg bare gjennom dyptgående studier av konkret planlegging (case) og politikk at en kan få avslørt realpolitikken, eller sagt på en annen måte ”spillet bak kulissene”. Flyvbjerg formulerer det slik: *”...på samme måte som Machiavelli beskrev politikkens ”verita effettuale” frem for dens ideale formål, er det en metodologisk grundantagelse for forskningen bag denne afhandling, at det konkrete studie af virkelig planlægning og politik vil være så vel nødvendigt som produktivt for en forståelse af afhandlingens problemstilling.”*(Flyvbjerg 1991 bind1, side 20).

Rapporten ”The Policy Implementation Process” av Donald van Meter og Carl van Horn (1975) handler om gjennomføring av iverksettingsprosesser i U.S.A. Deres hensikt med denne rapporten er å undersøke den politiske iverksettingsprosess. De tar utgangspunkt i at tidligere har andre forfattere betraktet ”politikk (policy)” og ”utføring/gjennomføring (performance)” som atskilte kategorier. Disse fokuserer på avgjørende faktorer og konsekvenser ved offentlig politikk som har tilført mye til vår forståelse av den politiske prosessen. Iflg. van Horn og van Meter forteller ingen av dem oss noe særlig om hvordan politiske beslutninger er omformet til offentlige krav dvs. de forteller oss lite om anvendelsen eller iverksettingen av offentlig politikk. De har ikke gitt tilstrekkelig oppmerksomhet omkring sammenkoblingen mellom politikk og gjennomføring. En ting er å undersøke avgjørende faktorer ved politiske beslutninger og identifisere deres innflytelse eller konsekvenser, noe annet er det å sørge for forklaring av de observerte konsekvenser ved politiske beslutninger (van Horn og van Meter 1975).

Iflg. van Horn og van Meter har det vært mye motstridende bruk av begrepet ”iverksetting” i eksisterende faglitteratur. Men etter deres mening har de en svært eksplisitt definisjon: ”

policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions” (van Horn og van Meter 1975, side 447).

De påstår at tidligere iverksettingsstudier har vært preget av atskilte og usammenhengende begreper. Tidligere er det gjort klar atskillelse mellom politisk iverksetting, utføring eller gjennomføring, og hva som generelt har vært henvist til som politisk innflytelse. Disse er atskilt skjønt ikke usammenhengene begreper. For å kunne iverksette en politikk eller et politisk vedtak er det naturlig at en har politisk innflytelse. Innflytelsesstudier som iverksetting er en del av leter etter konsekvensene av politiske beslutninger. Et eksempel på dette var at innføring av bønn i skolen i U.S.A. som et resultat av en Høyesterettsbeslutning skulle bedre elevenes generelle faglige ferdigheter. Et innflytelsesstudium observerer dette, og ville spørre ”Hva foregikk eller hva hendte?” mens et iverksettingsstudium ville spørre ”Hvorfor hendte det på denne måten?”

Ved å fokusere på de aktivitetene som påvirker konsekvensene av offentlige krav som utføring eller gjennomføring, vil studie av politisk iverksetting belyse en av kreftene som bestemmer og har politisk innflytelse (van Horn og van Meter 1975).

De vil påpeke at deres studie eller undersøkelse av politisk iverksetting ikke vil løse problemet angående spørsmålet om reell innflytelse som for eksempel at tilleggsutdanning har nyttige effekter. Deres undersøkelse er ikke formet for å bedømme og forklare det endelige resultat av offentlig politikk, men heller til å bedømme og forklare hva de kaller program- eller planleggingsutførelse. Selv om en politikk er effektivt iverksatt kan den mislykkes fordi den er ubegripelig eller uten mening. På grunnlag av dette kan det vel også hende at en mangler kunnskap om det en iverksetter, og dermed mangler nok kunnskap for å gjennomføre iverksettingsprosessen. Gjennom mangel på kunnskap, mangler en også den innflytelsen som skal til for å gjennomføre en iverksettingsprosess.

Det som ”skurrer” litt for meg her er van Horn og van Meter sin bruk av begreper som *implementation* (iverksetting) og *performance* (utføring, gjennomføring) som liksom glir inn i hverandre uten å se forskjellen i betydningen av disse to begrepene, eller at de betrakter disse to begrepene som to begreper (sider) av samme sak.

Hvorfor vet vi så lite om problemene ved politisk iverksetting? For det første har det bare vært betraktet som en siste og selvfølgelig del av en plan- og beslutningsprosess. For det andre har i U.S.A. overordnede føderale finansmyndigheter oppmuntret politiske analytikere til overse problemene ved politisk iverksetting. For det tredje har vanskelighetene med politisk iverksetting vært overveldende og hindret metodologiske eller teoretiske betraktninger. Til sist, en omfattende analyse av iverksetting krever at det blir gitt atskillig oppmerksomhet til forskjellige handlinger over tid, som dermed krever en enorm bruk av tid og ressurser (van Horn og van Meter 1975). I fravær av teoretisk rammeverk eller teoretisk grunnlag på politisk stridbare områder og juridiske rammer forekommer det ofte at private interesser hindrer den offentlige forvaltningen i å iverksette offentlig politikk. Dette er et problem i alle land som for eksempel Aalborgprosjektet i Danmark (van Horn og van Meter 1975 og Flyvbjerg 1991).

Van Meter og van Horn kommer mye inn på i rapporten sin om muligheter for iverksetting av føderale sanksjoner dersom delstats- og kommuneforvaltninger ikke følger opp føderale standarder og politiske målsettinger. Dette kan for eksempel være å la vær å iverksette føderale programmer og planer. Det kan være mange grunner til dette for eksempel at forvaltningen på delstats- og kommunenivå har en annen oppfatning og tolkning av standarder og politiske målsettinger enn det den føderale forvaltningen har. Det blir videre fokusert på hvordan delstats- og kommuneforvaltninger prøver å unngå at den føderale forvaltning iverksetter sanksjoner, og hvordan den føderale forvaltningen prøver å imøtekomme forvaltninger på delstats- og kommunenivå for å unngå dette. Ut fra dette virker det som om ingen av forvaltningsnivåene er interessert i at det blir iverksatt sanksjoner.

Hvilken relevans har denne rapporten for min masteroppgave? Jo jeg må overføre den til norske forhold. Det jeg vet gjennom nyhetsreportasjer på TV og avisreportasjer er at statsforvaltningen her i Norge gjennom Kommunal- og arbeidsdepartementet iverksetter sanksjoner mot kommuner som ikke følger opp statlige politiske retningslinjer som for eksempel bruk av statlige overføringer til det de er hensiktet til, eller at kommunene setter opp for store underskudd i sine kommunale budsjetter. Den vanlige reaksjonen fra statsforvaltningen da, er at den iverksetter tiltak med å sette kommunen under administrasjon.

2.2 De ulike maktteoretikeres forståelse av maktbegrepet

2.2.1 Michel Foucault i forhold til Steven Lukes

Flyvbjergs forståelse av makt har sitt utgangspunkt i Hobbesiansk maktteori "*community power*" altså det som vi på norsk kaller "*kommunikativ makt*". De fleste maktteoretikere er opptatt av makt uttrykt ved *besittelse*, *suverenitet* og *kontroll*, i motsetning til Foucault som går i Machiavielli og Nietzsches "fotspor" hvor makt blir uttrykt ved *utøvelse*, *strategi* og *kamp*.

Jo lengre Flyvbjerg kom inn i casestudiet på Aalborgprosjektet desto mer begynte han å interessere seg for Foucaults teoretiske perspektiv. Flyvbjerg skriver: "*Min måde at arbejde med teoriene på var ikke at studere virkelighedens problemer fra teoriernes perspektiv, men omvendt – for at unngå teoretisk vold mod virkeligheden – med udgangspunkt i virkelighedens problemer at spørge teorierne, hva de havde at tilbyde med hensyn til en forståelse av disse problemer*" (Flyvbjerg 1991 bind 1, side 104).

Flyvbjerg foretar først en sammenlikning mellom Steven Lukes og Michel Foucault. Det er to aspekter ved makt Lukes interesserer seg for: Det første er resultatene av makt, og det andre er maktens lokalisering, eller sagt på en annen måte, hvor finnes makt.

Med utgangspunkt i disse to maktspørsmålene følger Lukes opp med 8 nye spørsmål:

1. "*Hvem kan påvirke/motsætte sig hvis interesser?*"
2. *Hvem kan kontrollere hvem?*
3. *Hvem kan begrense hvis frihed?*
4. *Hvem kan få hvad?*
5. *Hvem kan sikre seg kollektive goder?*
6. *Hvem er ansvarlig for magtens resultater?*
7. *Hvor er kilderne til forandring lokalisert – "the access points, the winning coalitions, the pivots, the levers, the bastions, the weak links ... by means of which desired social changes may be brought about, or prevented"?*
8. *Hvor er punkterne – forgreningspunkter og vendepunkter – ved hvilke individuel*

eller kollektiv handling kunne have gjort en signifikant forskel?” (Flyvbjerg 1991 bind 1, side 105).

Iflg. Flyvbjerg er disse 8 spørsmålene uunnværlig i en hver analyse av makt med det perspektivet de uttrykker, men de er utilstrekkelige til å få tilstrekkelig forståelse av makt.

I motsetning til Lukes er Foucault interessert i maktens relasjoner. Videre mener Foucault at makt er ikke noe vi sitter inne med eller har, og den er ikke lokalisert til noe som helst. Makten er over alt, eller er allestedsværende, og på bakgrunn av dette definerer Foucault maktbegrepet på følgende måte:

“Power is not an institution, and not a structure; neither is it a certain strength we are endowed with; it is the name that one attributes to a complex strategical situation in a particular society” (Flyvbjerg 1991 bind 1, side 106).

Foucault tenker på strategi framfor suverenitet, slik at makten blir en utøvelsesorientert prosess framfor Lukes som bygger på Hobbesianske maktteoris statiske kontroll og besittelsesorienterte makt. Med bakgrunn i dette får Foucault betegnelsen maktens hvordan og Lukes maktens hvem, hva og hvor (Flyvbjerg 1991 bind 1).

Hva Foucault legger i å spørre ’hvordan’ formulerer Foucault seg slik:

“To begin the analyses with a ’how’ is ... to suspect that an extremely complex configuration of realities is allowed to escape when one treads endlessly in the double question: What is power? and Where does power come from?” (Flyvbjerg bind 1, side 106).

Flyvbjergs respons til Foucaults ’hvordan’ er så eksplisitt at det bare må siteres:

“Det er netop en sådan ’kompleks konfiguration af realiteter’, som unddrager sig forståelse, når man forsøger at forstå case studiet i bind 2 i termer af Hobbesiansk magtteori, og det er derfor, det ’lille spørgsmål’ ’hvordan’ bliver styrende for case studiet”(Flyvbjerg 1991 bind 1, side 106).

Iflg. Flyvbjerg er ikke Foucault av den oppfatningen at maktens ’hvem, hva og hvor’ er uten betydning i maktteorien, men at maktens ’hvordan’ er forsømt.

Den andre forfatteren Erling Sandmo har et annet og et mer generelt utgangspunkt i sin omtale av Michel Foucault enn det Flyvbjerg har. Sandmo har sitt utgangspunkt i Foucaults totale litteraturproduksjon og Foucaults vitenskapsteoretiske tilnærming gjennom hans aktive virke. Årsaken til at jeg bruker vitenskapsteoretisk tilnærming og ikke maktteoretisk

tilnærming er at iflg. Sandmo så erkjente ikke Foucault seg som maktteoretiker, men mer som en kritisk historiker. Foucault har sin bakgrunn i psykologi, psykiatri og filosofi og ble opptatt av kunnskaps- og klassifikasjonssystemer i forskjellige offentlige institusjoner med normalitet og avvik som strukturerende retningsnor. Iflg. Sandmo begynte Foucault sitt arbeide på 60-tallet som strukturalist hvor han blant annet i "Ordene og tingene" lagde en teori om "mennesket" som historisk produkt. Her sier det seg selv at mennesket er mer objekt enn subjekt, noe som er typisk for strukturalismen. Iflg. Sandmo så følte ikke Foucault seg tilfreds ved at mennesker i institusjon ble sett på og behandlet som et objekt av både myndigheter og vitenskapsmenn. For innerst inne betraktet Foucault seg som en radikal liberalist hvor mennesket var et subjekt og aktivt individ, og ikke et passivt objekt som var et produkt av samfunnsstrukturene. Dette blir ikke nevnt i Flyvbjerg sin avhandling. På 70-tallet hadde Foucault teoretisk overgang fra strukturell makt hvor han betraktet staten som et maktapparat eller redskap for visse grupper i samfunnet i mer eller mindre konflikt med andre.

Foucault flyttet seg fra dette radikale strukturelle (marxisme) over til det konkrete og praktiske hvor mennesket ble et subjekt i stedet for et objekt, altså til en radikal liberalisme hvor han virkelig følte at han hørte hjemme. Det er i denne radikale liberalismen hvor Flyvbjerg henter alt sitt teoretiske tankegods vis a vis Foucault til sin avhandling, og nevner ikke ett ord om Foucault sin fortid som radikal strukturalist. Sandmo legger en del vekt på Foucaults historiske perspektiv i sine institusjons- og kjønnsavhandlinger, selv om det historiske perspektivet er forskjellig og diffus fra avhandling til avhandling, så betrakter Flyvbjerg Foucaults historiske perspektiv som såpass uklart og diffust at det bare er å se helt bort fra dette. Dette kan nok ha noe med Sandmos generelle maktteoretiske utgangspunkt i forhold til Flyvbjergs utgangspunkt i maktteori innen samfunnsplanlegging. Men det kan også ha sin årsak i blant annet Sandmos kritikk av Foucaults bruk og undersøkelse av historisk materiale, som kanskje også Flyvbjerg deler i sin betraktning over, uten å si det direkte:

"Diskusjonen av Foucault som makt- eller kunnskapsteoretiker vil alltid måtte lide under det at de fjerner seg fra det konkrete og abstraherer størrelser som makt og kunnskap uten å kunne hente inn hvilken makt og hvilken kunnskap det er tale om i de ulike studiene. Da kan jeg ikke få frem hvordan bøkene drives frem gjennom begeistring for fortid og kunnskap, en glede ved detaljskildringene av "maktens mikrofysikk" – det hverdagsnære og kroppsliggjorte i den allestedsnærværende makten. Det å la denne ganske særegne formen for historieskrivning ligge til fordel for mer allmenne utlendinger, er å årelate tekstene, men slik vil kommentarlitteraturen kanskje alltid være" (Sandmo 1999, side 82).

Dette forholdet gir seg videre utslag i at Sandmo skriver at Foucault utvikler en teori sentrert rundt diskursanalyser med hovedvekt på forholdet mellom makt og kunnskap, mens Flyvbjerg legger vekt på at med utgangspunkt i Foucaults teori, at det er i diskurser at rasjonalitet og makt knyttes i sammen. Der hvor Sandmo bruker begrepet kunnskap så bruker Flyvbjerg begrepet rasjonalitet. Etter som forskjellige former for forholdet mellom rasjonalitet og makt inngår i en overordnet strategi, så er begrepet strategi totalt fraværende hos Sandmo. Flyvbjerg derimot bruker begrepet strategi hyppig også i forhold til diskurs, motstand og kamp.

Det er viktig moment til her som skiller Sandmo fra Flyvbjerg i sin omtale av Foucaults vitenskaplige arbeide:

"Men Foucault er sjelden i sin vilje og også ofte evne til å knytte mikronivåene og makronivåene sammen, til å lese konkrete situasjoner og begivenheter i lys av stor historie, og analysene av maktens produktivitet er også befriende klare i sin påpekning av at det er makt det er tale om, ikke mer unnnvikende fenomener som strukturer, mentaliteter eller kultur. Langt på vei ligger det en kritisk ansats her som ikke finnes i historieskrivning som ellers kan ha sterke likhetstrekk med Foucaults arbeider. Sammenknytningen av kunnskaps- og kulturhistorie er etter mitt syn en genuin nyvinning. Og utviklingen av det produktive maktbegrepet er åpnende i mange retninger" (Sandmo 1999, side 87).

Dette bryter etter min mening fundamentalt med Flyvbjergs omtale av Foucault, fordi Flyvbjerg poengterer gang på gang at Foucault opererer på mikronivå. Dette som Sandmo presenterer her er jo i realiteten det som både Flyvbjerg og Foucault kritiserer Habermas for å gjøre. Det å påstå at Foucault knytter kunnskaps- og kulturhistorie sammen er noe som Flyvbjerg ikke nevner noe om, og ganske sikkert ikke enig med Sandmo i. På grunnlag av Flyvbjergs skarpe kritikk av Habermas sin sammenknytning eller sammenslåing av teorier til en universalteori, så blir nok Flyvbjergs kritikk av Sandmo minst like skarp, fordi Flyvbjerg

har en helt annen teoriforståelse av Foucault hvor teoriforståelsen av ham er det stikk motsatte av å knytte eller sammenslå teorier.

2.3 Flyvbjergs teoriforståelse

Flyvbjerg bygger sin avhandling for det meste på Foucaults maktteori. Det er svært liten plass som blir gitt til maktteoretikeren Max Weber, en del mer om Jürgen Habermas i et kapittel hvor han diskuterer Foucault og Habermas sine meninger om planlegging, demokrati og modernitet.

Han skriver bl.a. at Foucault oppfatter rasjonalisering og dominans som de viktigste problemer nå for tida, og der står han ganske nær Habermas og Weber.

Mens Flyvbjerg studerte Aalborgprosjektet registrerte han at det virket i mot sin hensikt, og ville finne ut av dette. Han registrerte at institusjoner som normalt skulle være og selv ga seg ut for å være uavhengige og nøytrale, var dypt involvert i skjult maktutøvelse og i sin egen interesseivaretagelse. Han kunne også registrere at forholdet mellom rasjonalitet og makt gjennom interaksjon hvor makt produserte rasjonalitet og rasjonalitet makt, var kommet ut av likevekt eller i et ulikt forhold slik at makt dominerte rasjonalitet. Dette forholdet mente han passet veldig godt til et Pascalsitat: *"Magten har en rationalitet, som rationaliteten ikke kender"* og Flyvbjerg supplerer sitatet videre med sine ord: *"Omvendt har rationaliteten ikke en magt, som magten ikke kender. Derfor det ulige forhold mellom rationalitet og magt"* (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 376).

Flyvbjerg konstaterer at det er ikke bare planleggingen som er gal, det er selve det moderne prosjektet. Om dette skriver han:

"Nærmere betegnet er problemet med pakken Aalborg, planlægning og modernitet, at den er stærk på idealer, men svag på idealernes realisering. Den er tænkt inden for en tradition – eller måske skulle man sige, den utgør en tradition – hvor uoverensstemmelsen mellem ideal og virkelighed er så konsekvent og dyb og har en sådan indretning, at den dominerer tanke og handling i en grad, så det hæmmer så vel tilegnelse som ændring af virkeligheden" (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 376-377).

Iflg. Flyvbjerg er det flere profesjoner enn planleggere som er preget av uoverensstemmelsen mellom ideal og virkelighet. Vi er for dårlig utstyrt til å håndtere denne uoverensstemmelsen.

Dette kommer av at vi lever i en tid hvor ideer og språket som vi prøver tilegne oss virkeligheten med er preget av rasjonalitet og sammenheng, mens virkeligheten er preget av makt, råskap og fragmentering. Med dette konstaterer Flyvbjerg at både språket og moderniteten nærer avsky for uoverensstemmelsen mellom ideal og virkelighet, og supplerer dette med følgende ord om den moderne rasjonalitet:

”Accept af den moderne rationalitet som ideal hæmmer forståelsen af, hvilken rationalitet der reelt er i arbejde i projekt, planlægning, politik og samfund, og virker dermed også hæmmende for ændringer i denne rationalitet” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 377).

Selv om dette idealet som planleggerne har som utgangspunkt, og at de tenker alles beste, og at de håper at prosjektet vil være til fordel for folk og samfunn, er det å gå ut i fra et ideal å tenke planlegging, prosjekt, politikk og samfunn både utilstrekkelig og naivt. Iflg. Flyvbjerg blir dermed idealet bare med håpet, og virkeligheten viser Aalborgprosjektet som metafor på det moderne prosjekt:

”Idégrundlaget er sammenhengende, helhedspræget og overvejende kendetegnet ved rationelt-saglige og demokratiske overvejelser. Men ved mødet med virkeligheden, det vil sige ved faktisk implementering, fragmenterer projektet under indtryk af magt og bliver til en mængde usammenhengende delprojekter med utilsigtede, uforudsete og udemokratiske konsekvenser. Store fortællinger erstattes af små, positive intentioner får negative effekter” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 377).

Det som han nevner her, er at dersom at makt dominerer rasjonalitet må vi styrke prosjektets normative dimensjon, ved at rasjonalitet blir et hinder for rå og tilfeldig maktutøvelse, slik at rasjonalitetens faktiske rolle blir en del av denne maktutøvelsen. Men for å få til dette og det som Flyvbjerg ikke nevner her, og som han har vist og praktisert gjennom caset sitt om Aalborgprosjektet i avhandlingen ”Rationalitet og magt” er at vi må avdekke uoverensstemmelsen mellom ideal og virkelighet, ved å identifisere de kreftene som fordreier og fragmenterer idealet eller den opprinnelige idé, slik at vi får en virkelighet som er en helt annen enn den opprinnelige idé.

For å finne ut hvilken ”plass” eller rolle Habermas sine arbeider har for Flyvbjerg så er det greieste å sitere fra Flyvbjerg:

”Når analysen af rationalitet og magt bevæger seg fra det fænomenologisk-beskrivende til det abstrakt-normative bliver Habermas’ arbejde mere relevant. Det kan hjælpe os til å forstå aspekter af rationalitetens rolle som boldverk mod magt og modernitetens og planlægningens rolle som håb, deres ineffektivitet, deres rolle som let bytte for magt – og hvad man kan sætte i stedet” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 378).

Habermas og Foucault er forskjellige og kan ikke forenes eller settes i et felles teoretisk perspektiv. De er ikke bare hverandres motsetninger, fordi de utfyller hverandre på viktige områder i arbeidet for å forstå, og for å hindre rasjonalisering og maktmisbruk. Begge er enige i at dette er en svært viktig oppgave nå for tida (Flyvbjerg 1991 bind 2).

Det som filosofer og samfunnsvitere har forsøkt på i 2000 år å etablere en universell lovmessighet (konstituering) av filosofi, vitenskap og demokrati mener Habermas at han er i stand til, og å gi opp dette er uakseptabelt. Uten universell lovmessighet av filosofi, vitenskap og demokrati vil resultatet iflg. Habermas ofte ende opp i nihilisme, relativisme og andre farlige –ismer. Til disse –ismene tilhører blant annet Michel Foucault og Jacques Derridas iflg. Habermas.

Habermas har en tenkemåte som går ut på å sikre en rasjonell lovmessighet som kan demme opp for farlige –ismer og subjektivitet og reorienterer dette til et fokus på intersubjektivitet. Han utvikler et eget arbeide som han kaller ”teorien om kommunikativ handling” og ”diskursetikk” for å framstille intersubjektiv tilnærming til modernitetsproblematikken gjennom begrepet ”kommunikativ rasjonalitet”. Iflg. Habermas handler dette om hvor alle deltakere i en debatt eller for å si det på en annen måte i en diskurs (samtaleform, diskusjonsform) legger sin subjektivitet til side for å komme fram til en enighet eller rettere sagt til en konsensus (Flyvbjerg 1991 bind 2).

I Helge Høibraaten sin artikkel om kommunikativ makt og sanksjonsbasert makt hos Jürgen Habermas forstår jeg det slik at Høibraaten bruker begrepet kommunikativ makt i samme betydning som Flyvbjerg bruker begrepet kommunikativ rasjonalitet. Selv om forfatterne har forskjellig utgangspunkt så ser jeg det at de kan utfylle hverandre til en viss grad. Det virker også på meg som om Høibraaten har noe annet fokus på hva som er sentralt i Habermas sin teori med forholdet mellom kommunikativ og administrativ makt i det moderne samfunnet, noe annet enn det Flyvbjerg betrakter som sentralt, i hvertfall verbalt. Høibraaten forteller at kommunikativ makt i Habermas sin mening ikke er kommunikasjon gjennom trusler av sanksjoner og liknende. Habermas sin oppfatning av kommunikativ makt er:

”Kommunikativ makt oppstår mellom aktører som i felleskap søker etter riktige normer for sosialt samliv, og virker gjennom normer vi deler fordi vi frivillig er blitt overbevist om deres berettigelse. Habermas snakker her om ”den eiendommelige tvangsløse tvang ... som innsikter setter seg gjennom med” (Habermas 1981b:231). Kommunikativ makt virker gjennom normer vi alle finner å gi vår tilslutning til, og det ikke av angst for sanksjoner, men fordi vi i fri kommunikasjon innser styrken i argumentene for normenes gyldighet” (Høibraaten 1999, side 226).

Iflg. Høibraaten har fri kommunikasjon om normers gyldighet blitt en grunnleggende del av sosial integrasjon. For at dette skal ha legitimitet må normers gyldighet være åpen for prøving av eventuelle motargumenter og alternativer. Sosial integrasjon fører sosial orden hvor det er en frivillig enighet om normer som bygger på de vedtatte argumentenes kraft sin gyldighet. Denne enigheten vil alltid være provisorisk, fordi at den frivillige enigheten er aldri garantert å ville overvinne alle alternativer og motargumenter i all framtid. Dette blir jo en slags diskusjonsvirksomhet som over tid blir å betrakte som en prosess, hvor det blir en slags ”evig” kamp om argumenters gyldighet. Dette er jo en slags åpen diskusjon eller debatt som ingen vet hvor hen den vil ende, så Høibraaten formulerer dette slik:

”Habermas ble rundt 1968 kjent som teoretikeren for den herredømmefri kommunikasjon, som i praksis dekker seg med det vi her har kalt frivillig, dialog-kritisk kommunikasjon” (Høibraaten 1999, side 227).

Ut fra kommunikativ makt springer noe som iflg. Habermas kaller for kommunikativ handling med en formåltjenlig side (aspekt) som har til hensikt å endre noe. Dette vil nærmere si at en handling springer ut av en diskusjon eller at en handling blir til et resultat av en diskusjon. Kommunikativ handling er iflg. Høibraaten en kommunikativ samhandling, kooperativ samhandling hvor det blir gjort noe fysisk som for eksempel bygging av en vei som resultat av diskusjonen eller mens vi diskuterer (Høibraaten 1999).

Dersom det ikke blir en kommunikativ handling slik som jeg nå har fortalt om, og at det ender i uenighet eller konflikt der man ikke lenger handler mens man diskuterer, men får en annen form for diskusjon som har en form for kringel eller uoverensstemmelse. Dette kaller Habermas for diskurs hvor partene bare prøver å finne motargumenter til hverandre og hvor prøving av argumentenes gyldighet får en sentral posisjon. Høibraaten skriver videre om Habermas sitt syn på diskurs som et idealiserende begrep:

”Det tekniske uttrykket ”diskurs” valgte Habermas for å gjøre klart at det dreier seg om et idealiserende begrep, som betegner en tilstand der partene utelukkende er motivert av ønsket om å få avklart hvor saken står – utelukkende motivert av ønsket om å følge det bedre arguments tvangsløse tvang. Nå er selvsagt diskurs en form for virksomhet. Habermas forstår denne virksomheten som kooperativ søken etter det sanne og det normativt riktige. Når det eksisterer hardnakket uenighet i en sak, vil diskursen naturlig ta form av en argumentativ konflikt mellom parter som er uenige. Så lenge og så langt som andre handlingsmotiver – markert forskjellige mål og interesser, av for eksempel politisk eller økonomisk art – ikke får innflytelse på den argumentative konflikten, kan den likevel forstås som kooperativ virksomhet” (Høibraaten 1999, side 229).

For Habermas er diskurser noe som vanlig oppstår i en kooperativ kommunikativ praksis som kan ende på mange forskjellige måter. Habermas betrakter diskurs som en slags krisehåndtering av en kommunikativ handling med prøving av gyldighetskrav. Under disse prøvingene virker diskursene som hypoteser med formål å komme tilbake til kommunikativ handling igjen (Høibraaten 1999).

Habermas hevder videre at diskurs er kommunikativ handlings fortsettelse med andre midler, hvor den politiske prosessen går framover i den hensikt å overbevise istedenfor å tvinge på hverandre frivillighet og tillitt. Habermas ser her for seg diskusjon eller drøfting av forskjellige gyldighetskrav til argumentene prøves ut med formål å komme tilbake til et samarbeidsgrunnlag.

Demonstrasjoner, sivil ulydighet, revolusjoner osv. er former for kollektiv handlig fordi som både Habermas og Arendt oppfatter det så er det uttrykk for frivillighet blant de som er med på det. For Habermas blir dette et slags diskursens fortsettelse med kommunikative handlingsmidler så lenge de handlinger som velges ikke er voldelige, og kan skape grunnlag for forandringer i både relasjoner og virkelighetsforhold (Høibraaten 1999). Dette er et vesentlig poeng som Flyvbjerg har glemt i sin omtale av realiteter og uformelle forhold som kan være blant de faktorer som han skriver så varmt om, som kan være med på å påvirke eller endre plan- og beslutningsprosessen i en eller annen bestemt retning.

Det kan her være på sin plass å sitere hva Habermas betrakter som normalt i et demokrati:

"I et samfunn der kommunikativ makt har fått forrang, så vi, er fri kommunikasjon om normers gyldighet blitt en grunnleggende del av sosial integrasjon, og dermed av den sosiale orden. Eller med andre ord: I et slikt samfunn er den sosiale orden blitt demokratisert" (Høibraaten 1999, side 233).

Den sosiale orden skal bygge på frivillig enighet hvor legitimiteten hele tida skal være åpen for prøving av motargumenter og alternativer, og hvor denne enigheten i prinsippet er provisorisk. Selv om grunnleggende prinsipper og normer er gitt forfatningsrang så er det i den kontinuerlige kommunikasjonsprosessen slike normer og prinsipper brukes, diskuteres og noen ganger endres. Iflg. Høibraaten kan dette formuleres på en annen og kanskje bedre måte:

"Et demokrati er ikke bare et samarbeidstiltak, en sosial orden basert på frivillighet. Et demokrati er et samarbeidstiltak der diskursiv prøving og konflikt i en viss forstand hele tiden inngår i samarbeidet – som den kommunikative handlings refleksjonsform, slik Habermas formulerer det. Et demokrati er med andre ord i betydelig grad en diskurs som vedvarer, en kontinuerlig refleksjon over samarbeidets premisser og deres gyldighet" (Høibraaten 1999, side 234).

Iflg. Høibraaten så er ikke Habermas sitt skille mellom handling og diskurs å dele virkeligheten i to, men at en diskurs blir sett eller betraktet som en slags argumentativ unntakstilstand. Den går ikke helt ut av dimensjon for kommunikativ handling, selv om det kan gå på all tillitt løs med håp om nytt grunnlag for samarbeid.

Dette har for eksempel vært tilfelle i Italia hvor en fikk en argumentativ unntakstilstand på grunn av kristeligdemokratenes nære forbindelser til mafiaen. Partiet ble nedlagt og det ble dannet nye høyrepartier som dannet grunnlag for nytt samarbeid ved at de tok opp dialogen igjen med de andre partiene. Mens denne omorganiseringen av det politiske landskapet foregikk, hadde man en dramatisk debatt i hele det italienske samfunnet (Høibraaten 1999).

Når det gjelder politiske prosesser som forstås som samarbeidstiltak basert på viljen til å overbevise gjennom tillitt og frivillighet som grunnlag for enighet er provisoriske selv om dette gjelder prinsipper for forfatningsdannelse. Men Habermas mener at holdbarheten av visse grunnleggende ideer som de bak den franske og amerikanske revolusjon er både blitt bekreftet og styrket gjennom normative diskurser som har funnet sted siden slutten av 1700-tallet (Høibraaten 1999).

Herredømmefri kommunikasjon mellom aktører er som sagt basert på frivillighet og ikke på trusler om sanksjoner og vold. Iflg. Høibraaten er det dette Habermas er blitt kjent for og som jeg har prøvd å belyse gjennom bruk av begrepene kommunikativ handling og diskurs. Høibraaten skriver videre:

”Herredømmefri kommunikasjon av Habermas’ type virker gjennom det bedre arguments tvangsløse tvang, for så vidt det er diskurs det dreier seg om – og herredømmefri kommunikasjon fører til kommunikativ makt, for så vidt diskursen ender med enighet som kan tjene som samarbeidsgrunnlag”
(Høibraaten 1999, side 240).

Forholdet mellom kommunikativ makt og sanksjonsbasert makt er også et viktig forhold for Habermas. Iflg. Habermas skal alltid den kommunikative makt ha forrang eller være overordnet i forhold til den sanksjonsbaserte makt. Det er kun i gjennom den sosiale orden den kommunikative makt har, at staten (den kommunikative makt) kan iverksette sanksjoner gjennom for eksempel bruk av politi (sanksjonsbasert makt) for å komme voldelige elementer til livs. Habermas regner disse voldelige elementene som for eksempel terrorister som kriminelle uten noen legal posisjon i samfunnet må bekjempes med sanksjonsbasert makt fordi de truer den sosiale orden i samfunnet (den kommunikative makt). Dersom vi skulle komme i en situasjon der den sanksjonsbaserte makt hadde forrang eller være overordnet i forhold til den kommunikative makt ville vi iflg. Habermas havne i en betenkelig situasjon hvor den totalitære staten trer fram eller får sin framtrekelsesform. Habermas er også ganske elastisk når han beskriver samfunnet som et marked for herredømmefri kommunikasjon hvor en kan velge og vrake i politiske tilbud. Dette skjer gjennom valg av herskere for fire år, og dersom de ikke holder det de lovet i valgkampen og har sanksjonsmakt, blir de utsatt for kritikk av opposisjon og massemedia. Dette skjer jo gjennom frivillighet og enighet om at slik skal det være og at herskernes sanksjonsbasert makt er provisorisk, slik at de må være forberedt på å miste sin sanksjonsbaserte makt ved neste valg, fordi de politiske prinsipper som er en del av den sosiale orden sier at det kan skje dersom de mister publikums tillitt. Den tillitten det her er snakk om er et slags ”tillittsforskudd” for en valgperiode:

”Det tillitsforskudd det her dreier seg om, kan forstås som uttrykk for at det demokratiske politiske system er bygd på kooperativ kommunikativ handling, all politisk konkurranse til tross – eller med andre ord: for at demokratiet er bygd på kommunikativ makt som øker makten for alle, selv for de som har tapt det aktuelle valg. Uten tillit, intet effektivt samarbeid” (Høibraaten 1999, side 251).

Her er det snakk om store forskjeller i sanksjonsmakt i perioder på fire år av gangen. Dette er en nødvendig arbeidsdeling for å oppnå felles mål som vi alle skal ha glede av så langt de kan oppnås eller innfris innenfor demokratiske rammer eller innenfor rammen av kommunikativ makt som Habermas ville foretrekke å kalle det (Høibraaten 1999).

Grunnen til at jeg supplerer Høibraaten med Flyvbjerg i omtalen av Habermas er at Høibraaten har en mer inngående og ”levende” forklaring på Habermas sin forståelse av diskurser enn det Flyvbjerg har, som etter min oppfatning er noe statisk.

I ”The Philosophical Discourse of Modernity” definerer Habermas begrepet på følgende måte:

”This communicative rationality recalls older ideas of logos, inasmuch as it brings along with the connotations of a noncoercively unifying, consensusbuilding force of a discourse in which the participants overcome their at first subjectively biased views in favour of a rationally motivated agreement” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 379).

Kommunikativ rasjonalitet har et fokus på herredømmefrihet og konsensus i det Habermas kaller ”den ideale samtalesituasjon” som er fri for maktutøvelse. Både Habermas og Weber understreker at rasjonaliseringsprosessene som er resultat av maktforhold er alt for vanlige i det moderne samfunn, systematisk undergraver det som er av kommunikativ rasjonalitet. Habermas uttrykker det slik at instrumentell rasjonalitet undergraver kommunikativ rasjonalitet (Flyvbjerg 1991 bind 2).

Iflg. Fuglseth Instrumentell rasjonalitet har hatt en sterk posisjon innen samfunnsplanlegging som fysisk planlegging er en del av. Den har som utgangspunkt i at det finnes tiltak og strategier for å nå et bestemt mål slik at vitenskapen blir betraktet som objektiv og verdifri. Verdier som ikke er kvantifiserbare blir helt utelatt fordi de betraktes som subjektive oppfatninger som verken kan observeres, måles eller forklares.

Ekspertene har stor makt innenfor en slik planleggingstradisjon ettersom de har mulighet til å avdekke fakta. Ved å være såkalt objektive og nøytrale skal de presentere vitenskapelige

fakta som danner grunnlag for videre politisk behandling. Her er det store muligheter for ekspertene å framstille rasjonalisering som rasjonalitet. Dette bygger på et positivistisk og naturvitenskapelig syn hvor politikk og planlegging blir to atskilte områder (Fuglseth 2007). På bakgrunn av dette er det iflg. Flyvbjerg galt å kritisere Habermas for å være en modernitetsoptimist.

Habermas opererer med begrepet universalt iboende hvor han mener at menneskets sosiale liv er basert på prosesser for etablering av gjensidig forståelse. På grunnlag av dette og forklaringen av kommunikativ rasjonalitet bestemmes mennesket av Habermas som det demokratiske menneske, *homo democraticus*. I Habermas sin tenkning defineres gyldighet (validitet) ved konsensus uten tvang: *"a contested norm cannot meet with the consent of the participants in a practical discourse unless ... all affected can freely accept the consequences and the side effects that the general observance of a controversial norm can be expected to have for the satisfaction of the interests of each individual"* (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 380).

Tilsvarende påstår Habermas om sannhet:

"Argumentation insures that all concerned in principle take part, freely and equally, in a cooperative search for truth, where nothing coerces anyone except the force of the better argument" (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 381).

Habermas gjør seg her til talsmann for rasjonell argumentasjon, og at styrken til et argument avgjøres av dets holdbarhet: *"whether or not an argument is able to convince the participants in a discourse, that is, to motivate them to accept the validity in question"* (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 381).

Ut fra dette konkluderer Flyvbjerg: *"Den eneste "tvang", som er aktiv i den ideale samtalsituasjon og i kommunikativ rasjonalitet, er således den omtalte "force of the better argument", som dermed får en afgørende plassering i Habermas' arbejde"* (Flyvbjerg bind 2, side 381).

I Habermas sitt krav til åpen dialog blir gyldighet (validitet), sannhet (pålitelighet) og konsensus sikret ved oppsummering av fem diskursetiske hovedpunkter (regler) som viser prosessen eller framgangsmåten i en debatt

"1) ingen parter, som berøres af det, der diskuteres, bør udelukkes fra diskurs (generalitet); 2) alle deltagere bør have lige mulighed for at rejse og kritisere validitetskrav (autonomi); 3) deltagere må være i stand til og villige til at leve seg ind i hinandens validitetskrav (ideell rolletagning); 4) eksisterende magtdifferentieringer mellom deltagere må neutraliseres på en måde, så disse differentieringene ingen effekt har på konsensusdannelse (magtneutralitet); og 5) deltagere må åbent redegøre for deres mål og intentioner, og i den forbindelse afstå fra strategisk handling i forhold til disse mål og intentioner (transparens)." (Flyvbjerg bind 2, side 381)

Som en kommentar til disse diskursetiske punktene (reglene) hevder Habermas: *"Discourse ethics does not set up substantive orientations. Instead it establishes a procedure based on presuppositions and designed to guarantee the impartiality of the process of judging"* (Flyvbjerg bind 2, side 381).

Ut fra dette ser det ut til at diskursetikk og kommunikativ rasjonalitet dreier seg om prosedyrell og ikke substantiv (selvstendig) rasjonalitet. En god beslutning er iflg. Habermas en beslutning som overholder de diskursetiske punktene uansett hva innholdet i beslutningen skulle være (Flyvbjerg 1991 bind 2).

Disse diskursetiske punktene er for Habermas grunnreglene for kommunikasjon og er altså hevet over alt annet i filosofi og vitenskap, og iflg. Flyvbjerg er Habermas en universalistisk 'top-down' moralist når det gjelder vitenskaplig framgangsmåte. Når det gjelder innholdet i en kommunikativ prosess eller i en debatt blir avgjørelsen tatt av debatt deltakerne alene etter at de har kommet fram til konsensus. På grunn av dette betrakter Flyvbjerg Habermas som 'bottom up' i situasjonsetikk.

Iflg. Flyvbjerg er det studiet av prosessene eller framgangsmåtene for å komme fram til konsensus, og de gyldighetskrav som framgangsmåtene bygger på som står i sentrum i Habermas sin forskning. I tillegg til dette står også spørsmålet om hva som skal til for at forskningen skal få universell konstituering av filosofi, vitenskap og demokrati.

Det å etablere en universell konstituering av filosofi, vitenskap og demokrati er og forblir en utopi. Men hvilke konsekvenser kommunikativ rasjonalitet vil ha for samfunnet gjennom hvilke konsekvenser dette får for sosiale og politiske institusjoner og for moderne samfunnsplanlegging som samferdselsplanlegging er en del av? Flyvbjerg trekker også fram hvilke konsekvenser kommunikativ rasjonalitet har for samfunnets forfatning?

Iflg. Flyvbjerg ser Habermas på det moderne demokrati og kommunikativ rasjonalitet som to sider av samme sak, fordi Habermas mener at kommunikativ rasjonalitet har bedre utviklingsmuligheter i moderne demokratier enn i andre samfunn. På en annen måte ser Habermas sin kommunikative rasjonalitet med sine prosedyrer eller framgangsmåter for demokratiske beslutninger som et hjelpemiddel for å dra i gang utviklingen mot enda mer demokratisk samfunn. På denne måten blir Habermas sin kommunikative rasjonalitet et "forsvarsverk" mot antidemokratiske krefter ved å la prosedyrene eller framgangsmåtene for kommunikativ rasjonalitet prege all offentlig virksomhet, eller som Flyvbjerg sier det: *"samfundets forfatning, institutioner og politiske beslutninger gennem institutionalisering i lovgiving af disse prosedurer"* (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 382).

Iflg. Flyvbjerg er Habermas sin 'planleggingsmetode' forfatningsskriving og institusjonsutvikling som dermed blir målet eller resultatet for Habermas sitt prosjekt, og på denne måten ønsker han å være til 'nytte'. Det kan også konstateres videre at Habermas har en langt mer optimistisk og ukritisk oppfatning av det moderne demokrati enn Weber.

Den kommunikative rasjonalitet har iflg. Habermas svært dårlige vilkår i et hvert planleggingsprosjekt i et moderne samfunn. Herredømmefrihet og konsensusdanning har ikke den råderetten den burde ha i et moderne demokrati, fordi ingen parter som er implisert i en gitt sak, og som berøres av den, bør utelukkes fra konsensusdanning og innflytelse på saken. Han mener de prosesskrav og diskursetiske hovedpunktene som tidligere nevnt burde håndheves i mye større grad enn det som faktisk er tilfelle (Flyvbjerg 1991 bind 2).

Iflg. Flyvbjerg vil forfatningsendringer og institusjonsutvikling for Aalborgs vedkommende føre til avskaffelse av magistratstyre og innføring av utvalgsstyre og andre desentraliserte styreformer. En slik endring ville redusere innflytelsen som enkelte politikere og partier har på hele forvaltningen slik som i Aalborg hvor det har foregått en udemokratisk interaksjon med blant annet utestenging av impliserte parter i hele eller i deler av plan- og beslutningsprosessen osv. Han mener at styringssystemet i de mindre kommunene utenfor de større byene i Danmark er mer demokratisk og desentralisert enn i de større byene hvor det er utvalgsstyre i stedet for magistratstyre. Når det gjelder institusjonsutvikling kunne det være et tankekors å endre den danske planlovgivningen med mer folkedeltakelse for at flere får reell innflytelse for å fungere mer i overensstemmelse med prinsippene med

kommunikativ rasjonalitet. Iflg. Flyvbjerg er det ingen av de fem diskursetiske prosesskravene til Habermas som er blitt oppfylt i Aalborgprosjektet.

Det jeg er ute etter i min masteroppgave er om det har forekommet 'uregelmessigheter' i plan- og beslutningsprosessen når det gjelder utbyggingen av E-18 og Vestfoldbanen i Vestfold slik som tilfellet har vært når det gjelder Aalborgprosjektet. Det som jeg oppfatter som det mest sentrale med Habermas sin kommunikative rasjonalitet er at han i en hver plan- og beslutningsprosess ønsker seg mest mulig folkedeltakelse. Jeg skal ikke hevde her og nå om systemet når det gjelder samfunnsplanlegging i Norge er mer demokratisk enn det systemet de har for samfunnsplanlegging i Danmark, for det har jeg ikke forutsetninger for å gi noe godt svar på. Det jeg kan gi svar på er hvordan muligheten for folk til å delta i plan- og beslutningsprosessen er i Norge med hensyn til utbygging av veier og jernbaner. Som tilfellet har vært så har Staten gjennom Jernbaneverket og Staten vegvesen laget sine overordnede planer (hovedplan, konsekvensutredning) for vei- og jernbanetrasé med traséalternativer. Disse overordnede planene skal være overens med de planene kommunene lager.

I et telefonintervju med en lokalpolitiker i Eidsvoll fortalte hun meg at situasjonen var den at Statens vegvesen og Jernbaneverket ba kommunene Eidsvoll og Stange om å utarbeide hver sin kommunedelplan når det gjaldt planlegging og utbygging av E-6 og Dovrebanen side om side langs med Mjøsa. Da kommunedelplanene var ferdige gikk både statens vegvesen og Jernbaneverket til innsigelse mot kommunedelplanene. Først til mekling hos fylkesmennene i både Akershus og Hedemark. Deretter gikk innsigelsen til Miljøverndepartementet hvor det ble en avgjørelse i februar tidligere i år med delt seier eller tap mellom kommunene på den ene siden og Statens vegvesen og Jernbaneverket på den andre siden. Seier eller tap i denne saken kommer vel mye an på hvilket ståsted en har. Miljøverndepartementet vedtok iflg. lokalpolitikeren at både vei og jernbane skulle først planlegges parallelt for deretter også bygges parallelt. Den nåværende situasjon er at tiltakshaverne (Statens vegvesen og Jernbaneverket) er i gang med utarbeiding av reguleringsplaner.

Når en kommune går i gang med utarbeiding av reguleringsplaner blir både første- og annengangshøring utlyst i lokalavisene hvor enkeltpersoner og organisasjoner får anledning til skaffe seg sitt eksemplar av reguleringsplanen hos kommuneadministrasjonen, for deretter å skrive en uttalelse med en måneds frist etter utlysningsdato. Mellom første- og

annengangshøring blir innkomne uttalelser fra enkeltpersoner og organisasjoner behandlet og analysert av kommunens tekniske etat for igjen å bli sendt ut på annengangshøring hvor de samme personer og organisasjoner får rett til å gi nok en skriftlig uttalelse som behandles og analyseres på samme måte som etter førstegangshøring av kommunens tekniske etat. Deretter blir planen sendt til kommunens formannskap for godkjenning, hvor planen går videre til kommunestyret hvor den da må vedtas av et flertall av kommunestyret for kunne iverksette reguleringsplanen. Vedtektene for reguleringsplaner og overordnede planer står i Plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er kanskje den loven her til lands som er blitt utvidet med flest mulige vedtekter og paragrafer de siste 20 åra. Hensikten med dette skal jo være å hindre maktmisbruk og fraksjonering slik som tilfellet har vært med Aalborgprosjektet i Danmark. Men en lov som Plan- og bygningsloven bør ikke bli så omfattende og komplisert at den bare kan tolkes og forstås av noen få utvalgte personer, for da virker loven i mot sin hensikt.

2.3.1 Flyvbjergs kritikk av Habermas

Et grunnleggende problem iflg. Flyvbjerg ved Habermas sitt arbeide er uoverensstemmelsen mellom idé og virkelighet, målsettinger og deres iverksetting. Hans måte å tenke planlegging på er problematisk fordi planlegging og politikk er praktisert som håp, fordi et moderne prosjekt blir betraktet som et ideal og ikke som virkelighet. Men en stor fordel er hans fokus på intersubjektiv rasjonalitet og utviklingen av begrepet kommunikativ rasjonalitet som medfører større frihet for den enkelte aktør i bestemmelsen av rasjonalitetens substantive (selvstendige) innhold og hva som betraktes som sant: *"Sannheden er det, deltagerne accepterer som sandt i den ideale samtalsituation"* (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 384).

Iflg. Flyvbjerg har Habermas et håp om en bedre verden og det ønsker vi alle å tro. Men i likhet med planleggerne bak Aalborgprosjektet bekjeftiger Habermas seg langt mer med idealer enn med virkeligheten, og da ender han både i et forståelses- og i et iverksettingsproblem. Han får også et problem med å imøtegå kritikk for å bli oppfattet som idealist. Flyvbjerg formulerer Habermas sitt problem slik:

”Habermas’ ideale samtalsituation og universelle validitetskrav etableres, sådan som jeg læser dem, ved hjælp af det, Søren Kierkegaard kalder et trosspring. Habermas siger som nævnt, at herredømmefrihed og konsensussøgning er universelt iboende menneskelig samtale og fremhæver netop dette aspekt” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 385).

Iflg. Flyvbjerg virker det som om alle andre filosofer og samfunnsforskere er uenige med Habermas her. Machiavelli, Nietzsche, Foucault, Derrida og mange andre hevder at kommunikasjon er gjennomsyret av makt. Foucault formulerer det slik: ”power is always present” og at det er helt uten mening å operere med maktfri kommunikasjon, slik som Habermas gjør.

Kommunikasjon er iflg. Flyvbjerg, Foucault m.fl. mer preget av retorikk og interessevaretagelse enn av herredømmefrihet og søken etter konsensus. I retorikk strever en iflg. Flyvbjerg etter gyldighet i måten det kommuniseres på mellom deltagerne når det for eksempel gjelder skjult styring, rasjonalisering osv. i større grad enn gjennom gode argumenter angående saksforhold. Det virker også iflg. Flyvbjerg naivt-idealistisk når Habermas setter ’suksess’ i motsetningsforhold til ’fordreining’, for gjennom Aalborgprosjektet viser det seg nettopp det at suksessen i retorikken henger sammen med fordreining av virkeligheten.

På samme måte som Habermas i empirisk-vitenskaplig sammenheng lar spørsmålet om kommunikativ rasjonalitet i forhold til retorikk være et åpent spørsmål, vil et annet åpent spørsmål angående Aalborgprosjektet være om rasjonalitet eller makt dominerer planlegging og politikk? Flyvbjerg stiller flere spørsmål med bakgrunn i Aalborgprosjektet slik som et åpent spørsmål om planleggingen er god eller dårlig? Dette er et spørsmål som jeg ikke vil stille i min masteroppgave, fordi jeg da bør tenke på god eller dårlig planlegging i forhold til hva? Forskeren bør spørre, hvordan foregår kommunikasjon (og planlegging og politikk)? Er det da meningen å snakke om søken etter konsensus i fravær av makt? Eller er det da meningen å snakke om kommunikasjon som maktutøvelse og retorikk? Hvordan spiller søken etter konsensus og retorikk, herredømmefrihet og makt eventuelt sammen i den enkelte kommunikasjon? (Flyvbjerg 1991, bind 2).

Her stilles det i realiteten spørsmål om makt kan skilles fra kommunikasjon, slik som Habermas gjør det. Habermas gir svar på disse spørsmålene som andre holder åpent uten noe endelig svar. Dette er iflg. Flyvbjerg det samme som å gi et endelig svar på enkelte bibelske

spørsmål som for eksempel om hvorvidt mennesket er et ondt vesen eller ikke. Ved å universalisere et endelig svar på dette og lage en teori på grunnlag av dette er uholdbart. En konstituering (lovmessighet) med bakgrunn i et trosutsagn er ingen reell konstituering, fordi alle filosofiske og vitenskapelige spørsmål bør være åpne for empirisk testing. En empirisk testing av et trosutsagn lar seg ikke gjøre, og dermed blir Habermas iflg. Flyvbjerg kalt for en fornuftsoptimist.

Det neste som kritiseres er Habermas gjennom sin bestemmelse av gyldighet, sannhet og rettferdighet med henvisning til begrepet "det bedre argument" som bare flytter problemene uten å gi noe svar på problemene. For Richard Bernstein er "det bedre argument" og dermed den kommunikative rasjonalitet empirisk tomt som begrep ved å uttrykke det slik:

"Abstractly there is something enormously attractive about Habermas' appeal to the 'force of the better argument' until we ask ourselves what this means and presupposes" (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 387).

I mange situasjoner finnes det ikke klare kriterier for hvor godt et argument er i forhold til et annet argument, slik at en risikerer 'å slå hverandre i hjel' med argumenter uten å komme fram til en løsning. Iflg. Flyvbjerg med henvisning til Aalborgprosjektet at det er akkurat disse konflikter og framgangsmåter som er interessante i forskningsøyemed så vel empirisk som normativt.

For å unngå en situasjon som nevnt over kan en vri Habermas sitt ønske om større herredømmefrihet og åpenhet i samfunnet. Iflg. Flyvbjerg kan teorien om kommunikativ handling brukes til to ting i den sammenheng. For det første og som nevnt tidligere, kan den ideale samtalsituasjon og diskursetikken brukes som rettesnor til utarbeiding av forslag til forfatningsendringer og institusjonsutvikling for å øke den demokratiske praksis og det demokratiske innhold i et samfunn, som for eksempel økt folkedeltakelse i plan- og beslutningsprosesser. For det andre kan de brukes som en indikator eller norm mot hvilken virkelig kommunikasjon, konsensusdannelse og beslutningstaking som kan vurderes med formål å erkjenne hvor langt ideal og virkelighet ligger fra hverandre (Flyvbjerg 1991 bind 2).

Iflg. Flyvbjerg har Aalborgprosjektet vist en virkelighet at det har ligget langt nærmere det motsatte av den ideale samtalsituasjonen enn det har ligget nær idealet, fordi mesteparten av de berørte parter har vært utestengt fra relevant konsensusdannelse og beslutningstaking. Det

er bare to parter som har hatt like muligheter for å reise og kritisere gyldighetskrav når det gjelder forslag til endringer i miljøet i Aalborg bykjerne. Den såkalte konsensusdannelsen mellom de to partene har ikke vært preget av herredømmefrihet, som det forutsettes i den ideale samtalesituasjon, men vært preget av maktstyrt retorikk. Dette kunne Flyvbjerg avdekke eller avsløre ved å ha gått nøye i gjennom Teknisk Forvaltnings utredninger som i formen virker saklig og nøytralt, viser innholdet seg å være gjennomsyret av bestemte maktforhold.

”På problemsiden betyder trosspringet og det normative islæt i Habermas’ tænkning, at en detaljeret forståelse af faktiske kommunikationsforhold, herunder hvordan kommunikation og konsensusdannelse bryder sammen eller forvrides af magt og retorikk, og hvilke konsekvenser det har, ikke får en central placering i Habermas’ arbejde” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 388).

Disse konsekvensene her blir både utydelige og svake, fordi Habermas ikke forteller oss om de ”materielle hindringene”. Hvordan er de blitt til? Hvordan virker de? Hvilke konkrete strategier skal iverksettes for å overvinne hindringene? (Flyvbjerg 1991 bind 2).

Iflg. Habermas kan hindringene mot herredømmefrihet delvis overvinnes ved å ha fri kommunikasjon med alle slik at det blir gjensidig påvirkning av det som diskuteres, og at alle deltakerne har like muligheter for å reise og å kritisere gyldighetskrav. Dette er iflg. Flyvbjerg noe helt annet enn å klargjøre strategier som gjør det sannsynlig at en i praksis kan overholde kravene til fri kommunikasjon. Uten denne klargjøringen av strategier som iflg. Flyvbjerg Habermas ikke gir oss, blir snakket om kommunikativ rasjonalitet idealistisk som grenser til det utopiske. Flyvbjerg formulerer kritikken mot Habermas slik:

”Habermas er i den forstand ikke forskellig fra planlæggeren, som håber, at planen virker, men som ikke ved, om den gør det, og som heller ikke ved, hvordan man får den til det. Dette er svagt, ikke stærkt, på samme måde som Aalborgprojektet er svagt, ikke stærkt. Fordi idealer uden strategier og kontekst er svage, ikke stærke.

Essensen i denne svaghed er, at Habermas, som folkene bag Aalborg-projektet og planlæggere generelt, opererer med et uudviklet, grænsende til fraværende maktbegreb. Deres tænkning bliver dermed også svag med hensyn til konkret samfundforståelse, mens de ideale forestillinger får frit spil” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 389).

På grunnlag av erfaringene fra Aalborgprosjektet er ikke folkedeltakelse den store løsningen på demokratiproblemet i planlegging og politikk, slik som mange velmenende forskere,

planleggere og politikere mener, og har gjort dette til et håp istedenfor politikk. For å gjøre dette mer konkret, folkedeltakelse blir her en rund retorikk uten konkret mening. Denne oppmerksomheten når det gjelder folkedeltakelse har iflg. Flyvbjerg ledet bort oppmerksomheten fra de avgjørende maktforhold i samfunnet når det gjelder planlegging og politikk, slik som avslørt i Aalborgprosjektet. Det er at folk blir bevisst disse maktforholdene, og klarer å forholde seg til dette på en rasjonell måte som er en virkelig folkedeltakelse, slik at Habermas sitt arbeide for mer demokrati leder bort oppmerksomheten fra avgjørende maktforhold. Det er iflg. Flyvbjerg akkurat denne oppmerksomheten på maktforholdene i samfunnet som er første betingelse for mer demokrati.

2.3.2 Foucault i forhold til Habermas

Iflg. Flyvbjerg er Foucault en erklært motstander av idealer, mens hans arbeide er svært velutviklet når det gjelder forståelse av realpolitikk. Foucault er ikke uenig med Habermas i å ta parti for fornuften, men med henvisning til Habermas og andre idealister har han å si: *”to respect rationalism as an ideal should never constitute a blackmail to prevent the analysis of the rationalities really at work”* (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 390).

Med utgangspunkt i analysen av “the rationalities really at work” vil iflg. Flyvbjerg Foucault vise at universalier ikke eksisterer fordi ingen inklusive Habermas har kunnet vise det. Det eneste vi har å forholde oss til iflg. Foucault, er at vi gjennom vår historie har fått muligheten til å bli oppmerksom på bl.a. gjennom konkrete genealogiske studier av rasjonalitet og makt, hvilke sosiale ordninger som skaper problemer og misnøye, og hvilke som skaper tilfredshet. Det andre er at vi har mulighet til å forsvare eller å motsette oss disse ordningene (Flyvbjerg 1991 bind 2). En forsker som er genealog interessert, konsentrerer seg om å forstå hvilken historisk og politisk rolle forskningens praksis har og konsekvensene av dette (Flyvbjerg 1991 bind 1).

Mange sitter med det inntrykket at alt er mulig i teorien til Foucault d.v.s. nihilisme og relativisme. For å avkrefte dette inntrykket og vise at Foucaults teori har bestemte ’rammer’ skriver Flyvbjerg: *”Forståelse og handling eksisterer alltid i kontekst, og konteksten definerer horisonten for mulige initiativer”* (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 390).

Iflg. Flyvbjerg tar Foucault utgangspunkt i holdningen hos de som forstår og handler, ikke basert på moral eller personlige preferanser, men på holdningen eller oppfatningen til en referansegruppe. Vel vitende om at forskjellige grupper har forskjellige holdninger og oppfatninger av forskjellige saker og ting, så eksisterer det ikke noe overordnet prinsipp som kan eliminere disse forskjellene. Flyvbjerg skriver:

”For Foucault er det den socialt og historisk betingede kontekst som udgør det bedste bolværk mod relativisme og nihilisme, ikke fiktive universalier. Vores socialitet og historie er ifølge Foucault den eneste fundering, vi som mennesker kan gøre oss håb om – den eneste faste grund under føddene. Og den er fuldt tilstrækkelig” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 391).

Iflg. Foucault er det ingen garanti for at frihet, likhet og demokrati blir sikret gjennom de institusjoner (myndigheter, lover) og praksis (sakføring, saksbehandling), som er etablert for å garantere frihet, likhet og demokrati. Med erfaring fra Aalborgprosjektet bekrefter Flyvbjerg Foucault sine meninger her. Ingen samfunnssystem kan iflg. Foucault sikre friheten selv om de er etablert for det formålet. I enda mindre grad kan friheten sikres gjennom teoretiske systemer hvor friheten er satt på en teoretisk formel og behandlet som vitenskapelig utledet samfunnslaboratorium. Foucault hevder at dette slår over i samfunnssystemet sin egen motsetning og blir dermed undertrykkende.

Flyvbjerg forteller her om Foucaults vitenskapelige fokus:

”er ude efter og finder som væsentlig mere interessant - både for forståelse og for handling - at fokusere på den konkrete kamp om en konkret forfatning i et samfund:

hvordan forfatningen tolkes, hvordan den praktiseres i faktiske institutioner, og, ikke mindst, hvordan den kan praktiseres annerledes. Sagt på en anden måde er problemet for Foucault, hva angår lovgivning og forfatning, i højere grad, hvordan en eksisterende forfatning med tilhørende institutioner kan bruges mer demokratisk end, som for Habermas, at etablere en mere demokratisk forfatning” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 391).

For Foucault kan ikke frihet og praksis utledes fra universalier eller teorier. Friheten er en praksis, og frihetens ideal kan ikke oppnås ved fravær av makt, for det blir utopi. Motstand og kamp og ikke konsensus er iflg. Foucault den mest grunnleggende forutsetning for frihetens praksis.

Flyvbjerg konstaterer den sentrale forskjellen mellom Habermas og Foucault slik:

”...at hvor handling hos Habermas i princippet er teoribaseret forfatningsskrivning og institutionsudvikling med henblik på at etablere så ideelle procedurelle vilkår for lige og fri konsensusdannelse som mulig, er det hos Foucault konkret innholdsmæssig modstand og kamp med udgangspunkt i fagtske magtforhold” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 392).

Foucault og Habermas har også likhetstrekk hvor begge ikke ser seg selv som den skal definere en politisk handling, men at det er den politiske kontekst (sammenheng) og deltagerne i den som definerer handling. Begge er ’bottom-up’ tenkere når det gjelder innholdet i deres teorier. Men når det gjelder handling så er Habermas ’top-down’ tenker, for han tar utgangspunkt i formelle framgangsmåter (diskursetiske regler, forfatningsskrivning) for handling, mens Foucault ikke har noen formelle framgangsmåter for handling, og dermed så er han også her ’bottom-up’ tenker (Flyvbjerg 1991 bind 2).

Aalborgprosjektet er iflg. Flyvbjerg akkurat som Habermas sitt prosjekt preget av at et håp skal løses gjennom en klar og tydelig idé. Begge prosjekter overser og neglisjerer at en plan- og beslutningsprosess er en uendelig innviklet og strategiorienterende prosess. Det er akkurat det at plan- og beslutningsprosessen er uendelig innviklet og strategiorientert som Foucault og andre likesinnede maktteoretikere er opptatt av, og må være opptatt av, for kunne forstå og være i stand til å handle i forhold til iverksetting.

Habermas sin tilnærming omfatter universalier, kontekstuavhengighet og maktkontroll gjennom forfatningsskrivning og institusjonsutvikling, og Foucault sin tilnærming omfatter det lokale og kontekstavhengige og strategianalyse som grunnlag for maktkamp.

For å fortelle det eksplisitt positive ved Habermas sin tilnærming finner jeg det best å sitere ordrett fra Flyvbjerg:

”Det positive ved Habermas’ tilgang er, at den omfatter et klart bilde af, hva man skal forstå ved en demokratisk process, og hvilke forudsætninger, som skal være opfyldt, før man kan kalde en beslutning demokratisk. Dette bilde kan bruges som ideal for lovgivning, institusjonsudvikling og planlægning” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 397).

Det å fortelle eksplisitt hvilke problemer Habermas støter på i sin tilnærming vil jeg også overlate formuleringen til Flyvbjerg:

”Problemet er, at Habermas er utopisk og svak med hensyn til en konkret forståelse af, hvordan magt fungerer og hvilke strategier, som kan sikre mere af det eftertragtede demokrati. Det er én ting at pege på forfatningsskrivning og institutionsudvikling som løsning, noget andet at forklare hvordan konkrete forfatnings- og institutionsændringer implementeres i praksis” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 397).

For å fortelle det eksplisitt positive ved Foucault sin tilnærming finner jeg det også best å sitere ordrett fra Flyvbjerg:

”Omvendt er det positive ved Foucaults tilgang netop, at den gør det klart, at forståelse af magt er den første forudsætning for adækvat handling, og at denne forståelse bedst opnås ved å gå tæt på virkeligheden. Foucault kan hjælpe os med en materialistisk forståelse af realpolitik og realrationalitet, og hvordan de ændres i en konkret kontekst” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 398).

Det å fortelle eksplisitt hvilke problemer Foucault støter på i sin tilnærming vil jeg også overlate formuleringen til Flyvbjerg:

”Problemet med Foucault er, at fordi forståelse og handling tager udgangspunkt i det partikulære og lokale, bliver mer overordnede forhold vedrørende for eksempel institutioner og forfatning ofte underbetonet. Ikke fordi tænkning i disse forhold forhindres af en indre logikk i Foucaults univers, men fordi Foucault simpelthen har valgt ikke at udvikle denne tænkning i sit eget arbejde og i stedet har fokusert på det lokale” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 398).

Iflg. Flyvbjerg arbeider Foucault innenfor en partikularisk (det å velge ut særegne ting) og kontekstualistisk tradisjon, hvor vilkårene for makt ligger i strategitenkning og kamp, mens Habermas arbeider innenfor en universalistisk og teoretiserende tradisjon, hvor vilkårene for makt ligger i forfatningstenkning og kontroll.

Forfatningstenkningen har fokus på kontroll og lover, blir dermed såpass lett disiplinerende at en overfokusering på dette i forskjellige institusjoner kan ende med en rekke reguleringer som stenger for en alminnelig utvikling. Omvendt en ren strategitenkning kan ende i en uklar og lite retningsgivende innflytelse (Flyvbjerg 1991 bind 2).

Iflg. Flyvbjerg når det gjelder moderne forskning og moderne planlegging ligger ikke problemet i atskillelsen mellom de to tradisjonene som nevnt over, men i at den ene er dominerende i forhold til den andre hvor Flyvbjerg begrunner det slik:

”Planlægning og forskning tænkes og handles, ligesom det moderne projekt, overvejende inden for den forfatningsorienterende tradition med dens normative vægt på idealer og ’top-down’ regulering og dens manglende evne til at håndtere den uoverensstemmelse mellem idé og virkelighed, og som har været ødeleggende i Aalborg-projektet” (Flyvbjerg 1991 bind 2, side 399).

Flyvbjerg vurdering av forholdet idé-virkelighet eller plan-virkelighet problematikken også kalt plan-virkelighet eller plan-iverksetting problematikken ser han innen samfunnsvitenskapelig forskning to scenarier, et normativt og et konkret.

Det normative scenariet holder man seg innenfor den forfatningsorienterende tradisjon med fokus på ideer, mål, planer, formalpolitikk, lovgivning osv.

I det konkrete scenariet er det en overveiling av forskning og planlegging i forhold til både forfatnings- og strategitradisjonen. Dette betyr at det blir en interaksjon mellom de to tradisjonene slik at idealer og virkelighet gjensidig påvirker hverandre, planer og iverksetting gjensidig påvirker hverandre, rasjonalitet og makt gjensidig påvirker hverandre og kontroll og kontekst gjensidig påvirker hverandre. Iflg. Flyvbjerg dominerer forfatningstradisjonen i dagens planlegging, og dette må endres i favør av at strategitradisjonen får større plass. Flyvbjerg ser ikke noe poeng i at disse to tradisjonene står i et motsetningsforhold til hverandre og ikke kan ”møtes”. Det han ønsker er at det blir mer fokus på strategitenkning slik at det blir likevekt mellom forfatnings- og strategitradisjonen, og at de supplerer hverandre på et likeverdig nivå.

Etter det konkrete scenarie ser Flyvbjerg for seg at planleggerne ikke har planlegging som håp, heller ikke det at et teknisk godt og demokratisk vedtatt prosjekt ikke iverksetter seg selv, at en planlegger og administrator innser at tekniske og administrative problemer er politiske, og at det klassiske skille mellom fakta og verdier, rasjonalitet og makt, teknikk og politikk ikke holder, men derimot at de gjensidig påvirker eller utfyller hverandre, som for eksempel at planlegger og administrator tenker og handler i forhold til både plan og virkelighet. Flyvbjerg ønsker videre at planlegger og administrator kan tenke og handle i forhold til turbulens i stedet for stabilitet, praktisk fornuft i stedet for instrumentell rasjonalitet og dialog framfor rasjonalisering.

Det som Flyvbjerg betrakter som aller mest interessant er det som foregår før første planutkast eller idé og det som skjer etter iverksetting, eller med andre ord det som skjer før plan- og beslutningsprosessen har begynt og det som skjer etter at plan- og

beslutningsprosessen er avsluttet. Han hevder at dette er det svært få som bryr seg noe med innen planlegging. Det som Flyvbjerg her tenker på før plan- og beslutningsprosessen er å sette spørsmål ved planleggerutdanningen ved at legges alt for mye vekt på forfatningstradisjonen med det formelle i stedet for plan-virkelighetsproblematikken. Etter utdanning men før første planutkast eller idé er det det politiske spillet som foregår eller en politisk diskurs med hovedvekt på forholdet mellom makt og rasjonalitet eller for å bruke Sandmos ord makt og kunnskap. I denne diskursen manifesterer (åpenbarer) det seg alltid et ukjent antall asymmetriske relasjoner i rasjonalitet og kunnskap som igjen over tid former veien til en idé eller planutkast. Det andre er det som skjer etter at plan- og beslutningsprosessen er over, og da er en over i effektene eller konsekvensene av prosjektet. Et eksempel fra Aalborgprosjektet var etter å ha iverksatt enveiskjøring i en sentral gate protesterte Aalborg Handelstandsforening kraftig på dette fordi de mente at dette gikk ut over omsetningen. Etter kort tid med enveiskjøring protesterte Handelstandsforeninga på nytt hvor de kom med et slags dokumentasjon for det de tidligere hadde hevdet og etter denne protesten snudde Teknisk etat og skiltet gata tilbake til toveiskjøring igjen. Dette er det som det har vært alt for lite forsket på iflg. Flyvbjerg, fordi forskerne er mer opptatt av formalpolitikk enn realpolitikk og mer med formalrasjonalitet enn realrasjonalitet. Dette leder oppmerksomheten bort fra sentrale maktforhold, og iflg. Flyvbjerg vil man etter det konkrete scenariet få fokus på det mest interessante og ikke på det som er mest eller best tilgjengelig.

Flyvbjerg konstaterer at i dag er dagens virkelighet preget av det normative scenariet mens det konkrete scenariet er det som er verdt å arbeide for.

2.4 Maktforhold

De maktforhold som er av interesse for min masteroppgave er maktbegrepene kommunikativ makt og strukturell makt. Når det gjelder kommunikativ makt så mener jeg det at all den utgreiingen om dette i de tidligere avsnittene i dette kapitlet med særlig Foucault sin strategitradisjon og Habermas sin forfatningstradisjon har vært tilstrekkelig når det gjelder utgreiing av kommunikativ makt og at en ny utgreiing av det nok en gang vil bare bli en unødvendig repetisjon av det jeg tidligere har skrevet. Jeg vil først gi en liten generell

innføring i strukturell makt for deretter å gå over til det spesielle ved både kommunikativ makt og strukturell makt myntet på masteroppgaven.

Engelstad har en grei innføring i hvordan tilnærme seg begrepet strukturell makt:

”Spørsmålet om strukturell makt eller sammenknytningen av makt og sosial struktur er nok det som har vært reist oftest i debatter om makt og maktforståelse de siste årtiene. Samtidig støter dette spørsmålet på noen viktige problemer av metodisk art, som dreier seg om forståelsen av forholdet mellom ’samfunn’, ’struktur’ og ’individ’, og hvordan disse dannes og reproduseres” (Engelstad 1999, side 303).

Det har vært en god del forskjellige former for teorier og ideer når det gjelder strukturell makt og det er kilden til forståelsen av strukturell makt det har vært forskjellige oppfatninger av. For eksempel Marx mener at økonomiske posisjoner er kilde til makt. Durkheim mener at autoritet over folks atferd fører til samfunnet blir et slags normativt fellesskap gjennom forståelse av språk og klassifikasjoner. Parson har funksjonelle krav som at en må tilpasse seg samfunnets ressurser og at makt springer ut av samfunnets institusjoner. Han mener at ved å gi institusjonene makt vil gi mest mulig rettferdighet og være til fordel for alle. Foucault mener at makt ligger primært i måter å betrakte virkeligheten på, begrepsdannelse og kunnskapsproduksjon, og hvor alt er delt i epoker for tenkemåter. Bourdieu mener at vaner etter klasse- og kjønnsinndeling generer ’objektive’ strategier (Engelstad 1999).

Dette betyr at privilegerte gruppers handlinger uten bevisst sosial omtanke eller helt mekanisk gjør saker og ting som utelukkende er til sitt eget beste. Marx mener at dette er utslag av ideologiske slør som et utslag av ”varefetisjisme” i den kapitalistiske produksjonsmåte (Engelstad 1999).

Alt dette som nevnt her er et utslag av at vi er forankret til en sosial struktur som bærer preg av normer, identiteter, funksjonelle krav, tolkningsmønstre, kunnskapsregimer osv. som fører til en teori om makt knyttet sosial integrasjon og sosial stabilitet. Dette er en makt som er uten intensjon og reproduseres utilsiktet på grunn av sin sosiale struktur. Engelstad betrakter dette som en langsiktig sosial reproduksjon ved at individer skaper samfunn som samfunn skaper individer altså en gjensidig påvirkning mellom menneske og samfunn. Menneskene blir innlært med tenkemønstre og forståelsesformer som overleveres fra den ene generasjonen til den neste. Dette gir seg utslag i at alle institusjonene i samfunnet blir reproduisert på en ubevisst måte tror man. Men dette er ikke tilfelle fordi vi lever i et samfunn

med store endringer og omveltninger. Det finnes mekanismer ”der ute” som vi ikke helt er herre over, men vi har også teori om at det er oppfatninger om at sosiale institusjoner er opprettet og videreutviklet og i noen tilfeller nedlagt gjennom hensiktsrettede handlinger. Disse teoriene peker på at aktører må aktivt bidra til å opprettholde stabiliteten i samfunnet ved at de aktivt er med på å utforme roller, kompetanser, regelverk osv. Disse institusjonene får profesjonelle arbeidsformer og tolkningsmåter (utøvelse av skjønn) etter vedtatte regler, og det blir en prosess hvor institusjonene eller organisasjonene kommer i et gjensidig avhengighetsforhold til sine partnere og/eller klienter som skaper interaksjon som utvikler institusjonene eller organisasjonene i retninger som er til kollektivt (felles) beste slik at vi får en historisk prosess som kanskje aldri tar slutt. Dersom det motsatte skjer at det ikke blir noen prosess med interaksjon vil etter all sannsynlighet denne prosessen få en brå slutt med det sikre resultat at institusjonen eller organisasjonen opphører å eksistere (Engelstad 1999).

Dette er en utforming av maktforhold som setter ramme for kompetanse som springer ut av institusjoner eller organisasjoner hvor Engelstad referer til Andenes:

”Det vil si at den makt som tilordnes en institusjon, er avgrenset av de oppgaver som institusjonen har, men også av de øvrige rettigheter som rolleutøverne innenfor en institusjon må ta hensyn til i sine disposisjoner og beslutninger” (Engelstad 1999, side 310).

Sosialisering og disiplinering, og det å kunne ta autonome valg er en kombinasjon av det å være omkranset av regler og kontrollmekanismer samt det å vise moralsk ansvar når en utviser skjønn. Det stilles ut fra dette at for eksempel saksbehandlere i forbindelse med partnere og/eller klienter bør ha kompetanse for å kunne ta rasjonelle valg og handle deretter. Foucault lager et kreativt poeng av dette: *”Makten er ikke bare negativ, sier han, ”den strømmes gjennom og frembringer ting, den skaper lyst, former for kunnskap, åpner samtale (discourse)”*” (Engelstad 1999, side 310).

Iflg. Engelstad er den viktigste form for strukturell makt innen institusjoner knyttet til opprettede posisjoner, og at maktutøvelsen da har sitt utspring i de regler som gjelder for institusjonen, d.v.s. de rettigheter og plikter som er tillagt den enkelte stilling eller posisjon innen institusjonen. Det stilles store krav til byråkrater til å forvalte regler og ikke bare ha dem som rammebetingelser. Engelstad formulerer dette slikt etter Webers ideal:

”Selv når regelanvendelse er den dominerende oppgave, er det vanskelig å unngå at det må utøves skjønn. Regler må tolkes, og de treffer aldri fullt ut de faktiske problemene som de skal anvendes på” (Engelstad 1999, side 311).

Det vil alltid være rom for at enkelte aktører selv innenfor sterkt byråkratiserte systemer kan utnytte regelverket, og kanskje opptre i en gråsoner, slik at det blir svært vanskelig å se om vedkommende bryter regelverket eller ikke. Engelstad skriver videre om slike forhold:

”Maktposisjoner kan også utvides ved at den autoritet som følger med en stilling, strekkes videre ut og utnyttes der den egentlig ikke har noen rettmessig plass” (Engelstad 1999, side 311).

Det er ingen tvil om at dette har opptil flere ganger vært tilfelle under Aalborgprosjektet, og blitt et grunnleggende problem for gjennomføringen av dette prosjektet. Både i dette prosjektet og helt sikkert i utbyggingen av E-18 og Vestfoldbanen har det vært oppbygging av maktposisjoner gjennom alliansedannelser i plan- og beslutningsprosessen.

Et annet viktig poeng er faktorer som påvirker styringskapasiteten som for eksempel tilgang på tilstrekkelig informasjon for å skaffe seg oversikt over virkninger, både tilsiktede og utilsiktede som resultat av det arbeidet som skal utføres. Et annet problem er å overholde tidsfrister som ofte kan føles som alt for stramme. Denne kombinasjonen av for liten tilgang på informasjon og for stramme tidsfrister gjør at mange beslutninger blir preget av betydelig usikkerhet. For den som da eksternt blir rammet av dette kan da slike beslutninger føles som det rene maktovergrepet, og danne grobunn til bitterhet og konflikt. Her er vi da også inne på grunnlaget til Foucaults teori om strategi, motstand og kamp. Her sier Foucault klart i fra: *”Styring ovenfra møter motkrefter nedenfra” (Engelstad 1999, side 314).* Dette blir supplert av Engelstad: *”Den demokratiske staten tildeler ikke bare goder, men også rettigheter, som også kan brukes for å begrense statens makt” (Engelstad 1999, side 314).*

2.5 Teoretiske begreper og videre bruk av disse

Det aller mest brukte begrepet i dette kapitlet er makt og hva vi mener med det og hva det innebærer er mer enn nok utredet tidligere i dette kapitlet. Det andre begrepet som har vært mye brukt er rasjonalitet som rett og slett ikke har vært utredet. Rasjonalitet er rett og slett det som bygger på fornuften. Kommunikativ rasjonalitet som både Habermas og Flyvbjerg uttrykker det, mens Høibraaten bruker uttrykket kommunikativ makt, bygger på samme

maktforståelse altså begrepet som bygger på Habermas sine 5 diskursetiske regler som tidligere nevnt i dette kapitlet, for å komme fram til eller for å oppnå konsensus mellom dem som er involvert i en diskurs eller dialog. I tillegg blir gyldighet (validitet) og sannhet (pålitelighet) også oppnådd eller sikret i denne diskursen. Iflg. Habermas råder det herredømmefri kommunikasjon i denne diskursen for å komme fram til det beste argument slik at konsensus blir oppnådd samtidig med at gyldighet og sannhet blir innfridd vil alle de som er involvert i diskursen oppnå maksimal innflytelse og/eller makt. Den herredømmefrie kommunikasjonen må iflg. Habermas rette seg etter lovmessigheter eller det konstitusjonelle (de 5 diskursetiske regler) slik at diskursen ikke kommer ut av kontroll eller likevekt. Dette har først og fremst Foucault og til dels Flyvbjerg ingen tro på, hvor Foucault trår til med sin strategitenkning som innebærer motstand og kamp for å oppnå makt og/eller innflytelse. Strukturell makt har jeg utredet nok i kapitlet over om maktforhold.

Det som jeg i dette kapitlet har til hensikt å ta med meg videre til empirien og analysen i Kap. 4 Planleggingsprosessen er først og fremst Flyvbjergs maktbegrep om at makten befinner seg i det skjulte, bak lukkede dører med skjulte agendaer, hvor det vedtas beslutninger som holdes hemmelig for resten av samfunnet. Jeg vil også prøve å finne ut om det er noen skjulte agendaer i saksdokumenter. Men dette går mer på troverdigheten til innholdet i dokumentene. Dernest vil jeg konsentrere meg om aktørene da spesielt Statens vegvesen og Jernbaneverket hvordan de får oppfylt eller eventuelt ikke oppfylt sine planer gjennom praktisering av Habermas sin kommunikative rasjonalitet og Foucault sin strategitenkning i plan- og beslutningsprosessen for ny E-18 og modernisert Vestfoldbane i det nordlige Vestfold. Jeg vil også prøve å komme inn på forhold hvor jeg oppdager forskjellige former for strukturell makt.

3. Metode og data

3.1 Redegjørelse for forskningsdesign og metode

Bakgrunn for valg av metode: Sakskomplekset for oppgaven var såpass stort at kvantitativ metode ikke ville gi godt nok svar på det jeg var ute etter. Årsaken til dette var at den teoretiske overbygningen bygde på teorier om interaksjon, makt og det jeg var ute etter å finne et svar på var primært ikke noe tallfestet svar. For å finne svar på problemstillingene som jeg hadde krevdes det en systematikk til hvordan datamaterialet ble samlet inn. Det første var få på plass hvilken passende teori jeg skulle ha som teoretisk grunnlag for min problemstilling. Etter å ha forhørt meg med forskere på Transportøkonomisk institutt ble det en blanding av maktteori og iverksettingsteori. Den teoretiske avhandlingen som kom til å bety mest for min oppgave var "Rationalitet og magt" av Bent Flyvbjerg som omhandlet Aalborgprosjektet hvor mesteparten av det som var planlagt ikke ble gjennomført. Flyvbjerg fant ut at enkelte interessegrupperinger hadde uforholdsmessig stor gjennomslagskraft enn de fleste andre, slik at vedtak ble trenert og fragmentert. Her fant han ut at saker og ting hadde forgått i det skjulte, fordi det ikke var noen saksdokumenter på at vedtatte prosjekter ikke var iverksatt. Dette var for min del spennende om dette var overførbart til hvorfor jernbaneutbyggingen hadde kommet til kort i forhold til jernbaneutbyggingen i Vestfold.

For min del ble det en massiv innsamling av saksdokumenter først på Vegdirektoratet og seinere på Jernbaneverket. Her foretok jeg en grovvurdering av hvilke saksdokumenter som var verdt å kopiere eller ikke. Det første jeg gjorde etter innsamling var å systematisere veidokumentene og jernbanedokumentene hver for seg. Deretter var det å samle saksdokumentene etter dato. Dette kombinerte jeg med å lese i gjennom dokumentene hvor jeg også skilte ut irrelevante dokumenter. Etter at jeg hadde lest i gjennom saksdokumentene begynte jeg å skrive empirien som var en diskusjon med en historisk dimensjon mellom interessegrupperingene (aktørene) som var aktive i høringsrunder og ellers i planprosessen. Etter dette var det noen saksdokumenter som hadde ting i seg som jeg ikke hadde fått svar på, og som jeg gjerne ville ha avklart.

Da var det bare en ting å gjøre og det var å få gjennomført noen supplerende intervjuer. Til det var det ikke bare å skrive en felles intervjuguide, men to forskjellige individuelle serier med spørsmål, en til Vestfold veikontor og en til Jernbaneverket utbygging. Det var ikke noe problem med å få til ansikt til ansiktsintervju, men resultatet ble noe forskjellig. Med påfølgende telefonintervjuer med dem jeg intervjuet på Vestfold veikontor og andre fra Statens vegvesen ”falt brikkene på plass”. Det som jeg i utgangspunktet hadde mistanke som ”skjulte agendaer” hadde sin naturlige forklaring. Men for jernbanen sin del ble det stadig flere uløste spørsmål fordi jeg prøvde etter ansikt til ansiktintervjuet å få forklaring på innstilling av anleggsarbeider i Sande og fikk ikke noe svar. Siden dette var i Sande forsøkte jeg å få tak i en eller flere av en rekke navngitte personer i Sande kommune som var involvert i plan- og utbyggingsprosessen av jernbanen. Den lista jeg hadde av navngitte personer var fra et saksdokument fra 1995, viste det seg at bare ordføreren var å treffe av dem jeg hadde på navnelista. Jeg hadde flere telefonsamtaler med ordføreren og jeg fikk stadig mer informasjon fordi han ble mer og mer meddelsom for hver samtale. Mens denne telefonsamtaleprosessen foregikk kom et par episoder av det som skjedde under plan- og utbyggingsprosessen fram fra glemselen som jeg spurte både ordføreren og et par av de i Statens vegvesen jeg hadde telefonsamtaler med om hva de visste om dette, og fikk en god del utfyllende informasjon. Men årsaken til innstillingen av anleggsarbeidene fikk ingen ”utenforstående” vite noe om, så her hadde jeg noe som var overførbart fra Aalborgprosjektet. Det som også var interessant var at den ene av disse sakene som det var noe dokumentmateriale på tok saksdokumentene slutt midt i saksprosessen. Jeg hadde også en telefonsamtale med en tidligere samferdselsminister som ikke husket denne episoden men kunne fortelle meg at dersom anleggsarbeid ble innstilt på denne måten var det alvorlige saker som ville medføre en forklaringsprosess opp og ned i hierarkiet. Han rådet meg videre å ta en tur til arkivene i både Stortinget, Samferdsels- og Finansdepartementet. Dette skulle jeg gjerne ha fått gjort men tida har ikke villet strekke til, så om det blir noen anledning til det i en annen sammenheng enn masteroppgave gjenstår å se.

Samtidig og etter rundene med telefonsamtaler har tida gått med til å både analysere det empiriske materialet med å abstrahere empirien gjennom å sette det på begrep, og på grunnlag av dette komme med egne vurderinger av den empiriske diskusjonen som har foregått mellom aktørene. Dette er en tydelig kvalitativ framgangsmåte. Til dette kreves det både systematikk og innlevelse i fra forskeren gjennom systematisk å velge ut den empirien

som er relevant som empirisk grunnlag for analyse, samtidig med at forskeren lever seg inn i hvordan aktørene tenker og handler, og tolke beslutninger som enkelte aktører foretar med bakgrunn i strategier og samfunnsstrukturer om hva som har foregått eller eventuelt ikke har foregått, som grunnlag for den vurderingen som forskeren foretar. Gjennom dette er det at forskeren prøver å oppnå eller har som målsetting å oppnå en helhetlig forståelse av de sosiale fenomene som studeres. I kvalitativ forskning er det viktig med en blanding av systematikk og innlevelse for å komme fram til et forskningsresultat, fordi at i kvantitativ forskning greier en seg fint gjennom å systematisere tallmessige forhold uten å ta hensyn til innlevelse i aktørenes tenke- og handlemåte. For i kvantitativ forskning arbeider forskeren med å analysere talldata mens forskeren i kvalitativ forskning arbeider forskeren med å analysere tekster (Thagaard 2003).

3.2 Triangulering

I mange kvalitative forskningsarbeider blir det ofte en kombinasjon av innsamling av både kvalitative og kvantitative data, i mitt tilfelle har jeg benyttet noe kvantitative data i forbindelse med nytte/kostnadsanalyser og trafikktegninger. Iflg. Grønmo innebærer kombinasjoner av kvalitative og kvantitative at svakheter ved det ene oppveies av de sterke sidene ved det andre, og at det er mye å vinne på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data i samfunnsvitenskapelige undersøkelser. Kombinasjonen av slike innsamlinger av data blir ofte omtalt som metodetriangulering eller multimetodetilnærming (Grønmo 1996).

Det er ikke bare ved kombinasjon mellom kvalitative og kvantitative data at triangulering brukes. I min oppgave har jeg først og fremst brukt datatriangulering ved å kombinere dokumentdata med intervjudata. Dette er også en form for metodetriangulering som kan foregå innenfor både kvalitativ som kvantitativ metode og trenger dermed ikke å være en kombinasjon av begge metodene. Triangulering brukes ofte i forskningsopplegg for at de resultatene en kommer fram til utfyller hverandre og dermed gir en dypere og bedre forståelse av fenomenet som studeres (Underthun 2004). Flere av spørsmålene som jeg stilte i intervjuene var å få bekreftet eller avkreftet den oppfatningen jeg fikk fra analysen av saksdokumentene. I tillegg til dette var det å få svar på saker og ting som ikke var nevnt i saksdokumentene, dvs. at intervjuene har vært utfyllende eller supplerende. Det å bruke

intervjuer har den fordel av at forskeren kan spørre om å få svar på det han eller hun er mest interessert i, mens teksten i dokumentene eksisterer uavhengig av forskeren og de fenomenene det forskes på. Triangulering er mer utbredt verktøy som nært sagt alle benytter seg av i større eller mindre grad (Underthun 2004).

Som en fortsettelse eller supplement av det som nettopp er nevnt er at et fellestrekk for analyse av dokumenter er at teksten i dokumentet foreligger før forskningsprosjektet begynner, og dermed har forskeren ingen innflytelse på dokumenttekstens utforming. Iflg. Thagaard er det et felles trekk for alle kvalitative tilnærminger er det at de dataene som analyseres alltid er en form for tekst. Dokumentanalyse er en analyse av dokumenter som er skrevet av andre enn forskeren selv og skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dokumentene til. En viktig side ved dokumentanalyse er at de objektene det forskes på som teksten omhandler må vurderes i forhold til den sammenhengen objekter og tekst er utformet i. Ved dokumentstudier må forskeren skille mellom hvilke dokumenter som er viktige og mindre viktige. Etter dette følger forskeren opp referansene til det sentrale dokumentmateriale og kanskje studere referansenes referanser. Dette fører så videre til at forskeren analyserer et nettverk av dokumentmateriale som gir data som kan forme undersøkelsens problemstilling, dersom det ikke foreligger noen problemstilling fra før, eller endre undersøkelsens problemstilling. Forskeren må være seg selv bevisst på hva han eller hun vil i forskningsarbeidet slik at ikke forskningsarbeidet fragmenterer eller stopper opp.

Dette kan også gi opphav til nye måter å gå fram på for å oppnå ønsket resultat gjennom for eksempel nye observasjoner eller supplerende intervjuer (Thagaard 2003).

3.3 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

Kvalitative tekster skal ikke bare beskrive men også tolke de fenomenene som blir presentert og som det skal forskes på. Da er det fortolkningens plass i den kvalitative teksten som har betydning for forskerens for forståelse for tolkningen av teksten. Derfor er det viktig å vurdere hva forskerens ståsted har å si for tolkningen av teksten. For å ha fokus på legitimitet innebærer det iflg. Thagaard en nytenkning omkring begrepene reliabilitet, validitet og generalisering som opprinnelig var kvantitative begreper. I kvalitativ forskning har disse begrepene iflg. Thagaard i innhold en annen betydning, og da er det fordelaktig å bruke

separate betegnelser som troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. Thagaard har en kort og grei forklaring på disse tre begrepene som det er mest fordelaktig å sitere:

”Troverdighet sier noe om forskningen utføres på en tilfredstillende måte. Bekreftbarhet knyttes til kvaliteten av tolkningen, og om den forståelsen det enkelte prosjekt fører til, støttes av annen forskning. Overførbarhet har referanse til tolkninger som er basert på en enkelt undersøkelse, også kan gjelde i andre sammenhenger.” (Thagaard 2003, side 21).

Det er viktig at de funnene forskeren gjør er troverdige, altså at de blir utført på en tillitsvekkende måte. Dette innebærer at forskeren skiller mellom de dataene han eller hun får er ved intervjuer eller dokumentinformasjon. Videre er det viktig at forskeren skiller mellom innhenting av informasjon og egne vurderinger av denne informasjonen. Egne vurderinger av innhentet informasjon er det viktig at forskeren er seg sitt ståsted bevisst og er kritisk til innhentede data og kvaliteten av dem, og er seg bevisst om hva som er primærdata og sekundærdata. Erfaringene fra feltarbeid har også sitt å bety for troverdigheten av innhentede data. Troverdigheten styrkes også ved at flere forskere deltar i et og samme forskningsprosjekt, men dette er det vanskelig å få til ved skriving av masteroppgave (Thagaard 2003). I mitt arbeid er det troverdigheten til informasjonen til de saksdokumentene jeg har samlet inn som er avgjørende. Til det som jeg til å begynne med innbilte meg var skjulte agendaer i et par saksdokumenter holdt ikke stikk ved bl.a. gjennom supplerende intervju og gjennom å studere saksdokumentene på nytt igjen viste seg å ha sin naturlige forklaring.

Forskeren bør være kritisk til grunnlaget for egne tolkninger, slik som vurdering av eget ståsted eller posisjon i forhold til det fenomenet eller miljøet som studeres. Forskerens forhold til det som studeres vil ha betydning for forskerens oppfatning og forståelse til det som studeres i løpet av forskningsprosessen. I løpet av forskningsprosessen gjør forskeren analyse av de dataene som er innhentet og gjør en kritisk tolkning av de resultatene vedkommende har kommet fram til, og om resultatene som forskeren har kommet fram til kan støttes opp av eller rettere sagt bekrefte av annen forskning (Thagaard 2003).

Ved all kritisk forskning som kvalitativ forskning i mange tilfeller er det svært viktig å tilegne seg forståelse av det fenomenet eller miljøet det forskes på. Tolkningen og ikke beskrivelsen av de innhentede dataene gir svar på om tolkningen forskeren benytter seg av kan brukes i andre sammenhenger, ved at den teoretiske forståelsen forskeren har tilegnet seg

i et prosjekt kan overføres til et annet prosjekt, slik at et enkelt prosjekt kan generere en mer generell teoretisk forståelse (Thagaard 2003).

3.4 Case-studier

"Case-studier kjennetegnes ved undersøkelsesopplegg som er rettet mot å studere mye informasjon om få enheter eller cases." (Thagaard 2003, side 47).

Case-studier blir iflg. Yin avgrenset til studier der fenomener blir undersøkt i sin naturlige sammenheng hvor undersøkelsen blir bygd på flere forskjellige former for data. Det som er typisk for case-studier er at fokus blir rettet mot et fenomen, enhet eller retttere sagt et sakseksempel som oppfattes som et case og blir til gjenstand for analyse. Disse fenomenene eller enhetene kan være personer, organisasjoner, bedrifter eller som i mitt tilfelle et veiprosjekt og et jernbaneprosjekt som er hovedfokus for analysen. Case-studie kan defineres som inngående undersøkelse av en eller noen få enheter eller fenomener som blir gjenstand for analyse. Hovedhensikten med et case-studium er å oppnå mye informasjon om det ene eller de få fenomenene som studiet fokuserer på. I min oppgave har også studiet et komparativt opplegg med at det blir en sammenlikning av veiprosjektet med jernbaneprosjektet hvor disse blir to komparative cases hvor hovedspørsmålet blir om hvorfor det ene blir realisert mens det andre ikke blir det. Slike sammenlikninger av to eller flere cases blir gjort i tid og rom. I et komparativt studium er det også å tolke hva som er likt og ulikt for casene (Thagaard 2003). Et case er avgrenset i tid og rom. Fokuset for analysen er den undersøkelsen som caset omfatter. Casestudiet har som formål å oppnå kunnskap som peker utover det undersøkelsen omfatter. Dette betyr at casestudiet har som målsetting at det legges opptil overføring av kunnskap til andre studier. Iflg. Thagaard kan casene kobles til teori på forskjellige måter. De kan ha en induktiv og en deduktiv karakter. Det første innebærer at valg av case ikke er planlagt i forhold til et teoretisk utgangspunkt, men likevel har som formål å komme fram til en forståelse som strekker seg utover forskningsprosjektet. En deduktiv karakter innebærer at et eller flere case belyses for å videreutvikle den teorien som forskningsprosjektet tar utgangspunkt i. Til et case-studium hører det alltid til en prosjektbeskrivelse, og det er ikke så skjeldent at prosjektplanene eller prosjektbeskrivelsen tidlig i prosessen kommer i konflikt med de utfordringene forskeren står ovenfor i forskningsprosessen. Da er det interessant å få informasjon om hvilke tiltak forskeren

benytter seg av for å komme seg videre i forskningsprosessen, for det er jo i overensstemmelse med den kvalitative metoden at prosjektbeskrivelsen gir rom for endringer underveis i forskningsprosessen. Det er begrenset hva forskeren kan planlegge i starten fordi i kvalitativ forskning er det sentralt at en utforsker nye situasjoner og planlegger i det ukjente, slik at prosjektene ofte utformes annerledes enn det prosjektbeskrivelsen forutsa.

Oppgaven består av to case, et for vei og et for jernbane. Det er 4 aspekter som jeg undersøker i forhold til begge casene:

1. Jeg undersøker eller setter fokus på planleggingskapasiteten.
2. Jeg undersøker eller setter fokus på den politiske viljen.
3. Jeg undersøker eller setter fokus på de økonomiske forholdene.
4. Jeg undersøker eller setter fokus på vei- og jernbanetrasé i forhold til bebyggelse, dyrka mark og friluftsområder.

3.5 Valg av case

Hvorfor har jeg valgt case på Vestfold? Det jeg da først vil svare på er hvorfor jeg ikke har valgt et av de andre eksemplene jeg nevnte i begynnelsen av innledningen. Når det gjelder E-6 i forhold til Østfoldbanen i Østfold blir det i både Nasjonal transportplan (2006-2015) og Stortingsproposisjon nr.1 (2004-2005) eksplisitt nevnt, at på grunn av det store antallet trafikkulykker er utbyggingen av E-6 til firefeltsvei forsert. Når det gjelder E-6 i forhold til Dovrebanen på Romerike/Hedemarken er dette kombinerte vei- og jernbaneprojektet kommet såpass kort i plan- og iverksettingsprosessen, at det på nåværende tidspunkt ikke er mulig å skrive en masteroppgave om dette. Når det gjelder Lærdalstunnellen i forhold til Ringeriksbanen er dette et såpass grelt eksempel at det er vanskelig å betrakte dette som et eksempel som kan danne presedens. For det første er dette ikke paralleltgående vei og jernbane. For det andre er planleggingen av Ringeriksbanen en langt mer komplisert affære enn planleggingen av Lærdalstunnellen. For det tredje ville Jernbaneverket ha ferdig utbygd dobbeltspor mellom Skøyen og Asker før en iverksetting av Ringeriksbanen (Ringeriksbanen konsekvensutredning 1994). For det tredje hadde vi på midten av 90-tallet en samferdselsminister som hadde stor autoritet, og var ekspert på å danne allianser for å få fattet politiske vedtak, og iverksatt disse, hvor utbyggingen av Gardermobanen og Oslo lufthavn Gardermoen kanskje er enda mer kjente eksempler.

Hvorfor jeg har valgt E-18 i forhold til Vestfoldbanen i Vestfold, er at E-18 ikke blir fremhevet som like ulykkesutsatt som E-6 i Østfold, selv om E-18 i Vestfold også ble betraktet som en ulykkesutsatt vei. I Nasjonal transportplan (2006-2015) og Stortingsproposisjon nr.1 (2004-2005) blir det nevnt at utbyggingen av E-18 i Vestfold til firefelt videreføres. Det som jeg synes er mest interessant med dette caset eller eksemplet, var at da "Skogerparsellen" på Vestfoldbanen ble utbygd sammentidig med motorveiparsellen Eik-Gutu på E-18, var de politiske målsettingene at utbyggingen av firefelt på E-18 og dobbeltspor på Vestfoldbanen skulle foregå parallelt og sammentidig sørover mot Tønsberg. Det store spørsmålet her er hvorfor dette ikke er blitt realisert.

4. Planleggingsprosessen

Tabell 4.1: Oversikt over plan- og utbyggingsprosessen for ny E-18 i det nordre Vestfold.

1985	Veiutredningen begynte sommeren 1985 med en trafikkundersøkelse i nordre Vestfold. Tallmaterialet fra denne trafikkundersøkelsen dannet grunnlag for trafikkberegningene og fordelingen av trafikken på veinettet i det nordre og midtre Vestfold.
1986	I februar 1986 var veiutredningen E-18 Eik-Snekkestad-Gulli ferdig. Høringsrunder på veiutredningen. Hovedplanarbeidet begynner høst 1988. Hovedplanen inneholdt beskrivelse og vurdering av konsekvensene for alternative veilinjer for ny E-18 gjennom det nordre Vestfold, og dannet det faglige grunnlaget for valg av endelig trasé for Kombinasjonslinjen.
1987	Ing. Kjell Bruer AS ble i november 1987 av Vestfold veikontor gitt i oppdrag å utføre en vurdering av Lavlandslinjen.
1988	Veisjefens innstilling til fylkeskommunen var å fortsette med Kombinasjonslinjen og skrinlegge Lavlandslinjen, slik at veiutredningen ble vedtatt i fylkestinget den 13. juni 1988. Hovedplanen for E-18 Eik - Helland lagt ut til offentlig ettersyn fra den 24. mars til den 22. april 1988. Høringsuttalelser fra våren 1988 til januar 1989.
1989	Hovedplanen vedtatt av fylkestinget i Vestfold den 17. april, bystyret i Drammen den 28. februar og fylkesutvalget i Buskerud den 10 mai 1989.
1990	Vegdirektoratets hovedplanvedtak av 7. september 1990 men ennå ikke vedtatt av Samferdseldepartementet.
1992	Tilleggsvurderingen blir gjennomført høsten 1992. Veisjefen fatter detaljplanvedtak den 5. august 1992 på strekningen Buskerud grense - Gutu.
1993	Samferdselsdepartementet stadfester hovedplan den 18. juni 1993 for E-18, Eik - Helland, for strekningen Gutu - Helland i nordre Vestfold. Samferdselsdepartementet vedtar detaljplan også den 18. Juni 1993 for E-18, Eik - Helland og veisjefen i Vestfold den 7. September 1993.
1994-96	Tunnelstrid på strekningen Hanekleiva - Hillestad. E-18 Eik - Gutu åpner som firefelts motorvei i oktober 1995. Initiativ til bompengefinansiering fra Vestfold fylkeskommune, Vestfold veikontor og Vegdirektoratet høsten 1996.
1997	Bompengefinansiering vedtatt i Sande kommunestyre den 19. november 1997.
1998-2001	Bompengefinansiering vedtas av Stortinget den 12. juni 1998 for strekningen Eik - Kopstad. E-18 åpner som firefelts motorvei høsten 2001 Gutu - Helland.

4.1 Bakgrunnen for veiplanene

Etter at ordningen med kjøpetillatelse på bil ble opphevet i oktober 1960 økte antallet biler på norske veier radikalt. Ganske tidlig på 60-tallet førte dette til stadig større trafikkorker i først og fremst Holmestrand og Larvik langs ”Sørlandske hovedvei”. Utover i andre halvdel av 60-tallet utvidet dette trafikkopphopningsproblemet til også å omfatte tettstedene Haukerød og Semsbyen. Dette førte til at tettstedene med massevis av avkjørsler fikk karakter av å være flaskehalser med stadig store trafikkopphopninger som igjen førte til stadig trafikkulykker og ødelagt bomiljø for de som bodde langs veien. Resultatet av dette førte til krav fra både grasrot og politikere om at noe drastisk måtte gjøres for å få fjernet den stadig større biltrafikken, som var i ferd med ødelegge disse fire byene og tettstedene langs E-18 i Vestfold (Archer 1998, 163-188).

Samtidig begynte Vestfold veikontor å planlegge noe helt nytt: en indre motorvei fra Skoger forbi Lardal og Siljan ned til Eidanger, vest for Porsgrunn, i Telemark. Denne planen ble like etterpå supplert med planer om en midtre motorvei fra Skoger forbi Hillestad til rett vest for Semsbyen i sør, og en ytre motorvei langs med daværende E-18. Dette arbeidet ble kalt Vestfoldanalysen og var et samarbeidsprosjekt mellom Vestfold veikontor og Norsk Institutt for By- og regionsforskning (NIBR), der disse motorveialternativene ble kostnadsberegnet for både to- og firefelts motorvei (Archer 1998, 163-188). I intervju påpekte tidligere veisjef i Vestfold Johan Lepperød at Vestfoldanalysen ga de mest realistiske trafikkprognosetallene på framtidig trafikk på E-18 noen sinne, og de har da også stemt best med de trafikk tallene en har hatt i ettertid. Vestfoldanalysen ble grunnlaget for både St. meld. nr. 14 (1970-71) og Vestfolds del av Norsk veiplan 1970-73.

4.1.1 Stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner

Samferdselsdepartementet var tidlig ute med Stortingsmeldinger og Stortingsproposisjoner om framtidig E-18 i den nordre halvdel av Vestfold. St. meld. nr. 14 for 1970-71 om Norsk Vegplan var den første rapport om dette emnet. Det var på dette tidspunktet opprettet en veiplankomité, der det var enig om at E-18 måtte få en ny trasé. Denne veiplankomitéen

trakk opp en trasé for en ny framtidig 4 felts E-18 i det indre Vestfold som sør for Hillestad hadde trasé langs daværende Rv 312 (Bispeveien). Denne traséen var det i årene som fulgte stor uenighet om. Dette førte til at hele planleggingen av en ny E-18 ble lagt på ”vent” til det ble gjort en grundigere utredning som bedre kunne avklare trasévalget. I 1970 vedtok bystyret i Holmestrand at en omkjøringsvei skulle legges i en lang tunnel utenom byen og det så fort som mulig etter at påbegynt motorvei utenom Larvik var ferdig. Like før hadde en, i en tid med små veibevilgninger i Norge, fått skrappt sammen penger til at en kunne starte anleggsarbeidet med ny E-18 utenom Larvik. Dette var et resultat av langvarig press fra lokalbefolkning og -politikere. Pga. små årlige bevilgninger varte dette anleggsarbeidet i hele 5-6 år. Like etter løsnet Staten på bevilgningene, slik at en ny E-18 som omkjøringsvei ble lagt utenom Haukerød på rekordtid. I Holmestrand hadde tålmodigheten tatt slutt og pinsen 1973 og flere ganger utover i 1970-åra demonstrerte innbyggerne ved å stanse biltrafikken (Archer 1998, 163-188). Stortingsmelding nr. 14 for 1970-71 ble etterfulgt av noen mindre Stortingsmeldinger og Stortingsproposisjoner uten at noen avklaring var kommet nærmere.

Den første utredningen fra Samferdselsdepartementet var St. meld. nr. 106 (1977-78) fra den 19. mai 1978, som også bygde på utredningen ”Fremtidig hovedveisystem i nordre Vestfold” fra september 1976. Denne tok for seg den stadig økende trafikken på E-18 som et miljøproblem. På dette tidspunkt ga dette seg utslag i helt uakseptable tilstander med stadige trafikkorker gjennom Holmestrand som gjorde tilværelsen uutholdelig for innbyggerne der, og en totalt utilfredsstillende trafikkulykkessituasjon gjennom hele Vestfold.

Iflg. St. meld. nr. 106 (1977-78) hadde det siden slutten av 60-tallet vært vurdert om en framtidig E-18 burde følge kysten eller legges lenger inne i landet med bl.a. tilknytning til Lågendalen og Grenland (indre motorvei). Trafikkundersøkelser som hadde vært gjort viste at hovedtyngden av trafikken på E-18 i Vestfold hadde både start og mål i kystnære strøk. På grunnlag av dette slo en på midten av 70 tallet i fra seg tanken på å bygge en ny E-18 i det indre Vestfold til Grenland. Det en var enig om var at den ikke måtte ligge for langt unna de større befolkningskonsentrasjonene, som alle lå langs kysten (og Archer 1998, 163-188). I denne Stortingsmeldingen opererte en med 4 forskjellige alternative traseer, hvorav 2 av alternativene forelå i 2 varianter. En Hanekleivalinje ble et indre alternativ fra Eik sør for Drammen gjennom det midtre Vestfold til Åskryset rett nord for Semsbyen. Et av alternativene kalt Kombinasjonslinjen fulgte Hanekleivalinjen fra Eik til Hillestad, hvor den da vendte østover slik at den kom inn på daværende E-18 ved Snekkestad, og fulgte deretter

E-18 sørover til Ås rett nord for Semsbyen. Iflg. St. meld. nr. 106 (1977-78) var Vegdirektoratet allerede av den oppfatningen at Kombinasjonslinjen var den beste, først og fremst fordi Hanekleivalinjen ville avlaste eksisterende E-18 for lite, fordi den hadde trasé for langt i fra den eksisterende E-18 og de større befolkningskonsentrasjonene langs kysten, og de andre 2 alternativene (Platålinjen og Lavlandslinjen) hadde trasé for nært opp til eksisterende E-18, slik at bomiljøene langs daværende E-18 med unntak av Holmestrand fortsatt ville oppleve det samme ubehaget fra biltrafikken. Dette førte til at Holmestrand kommune gikk sterkt imot Platålinjen pga. nærføring til bebyggelsen på Holmestrandplatået. Landbruksmyndighetene var for øvrig sterkt i mot Hanekleivalinjen, fordi motorvei langs

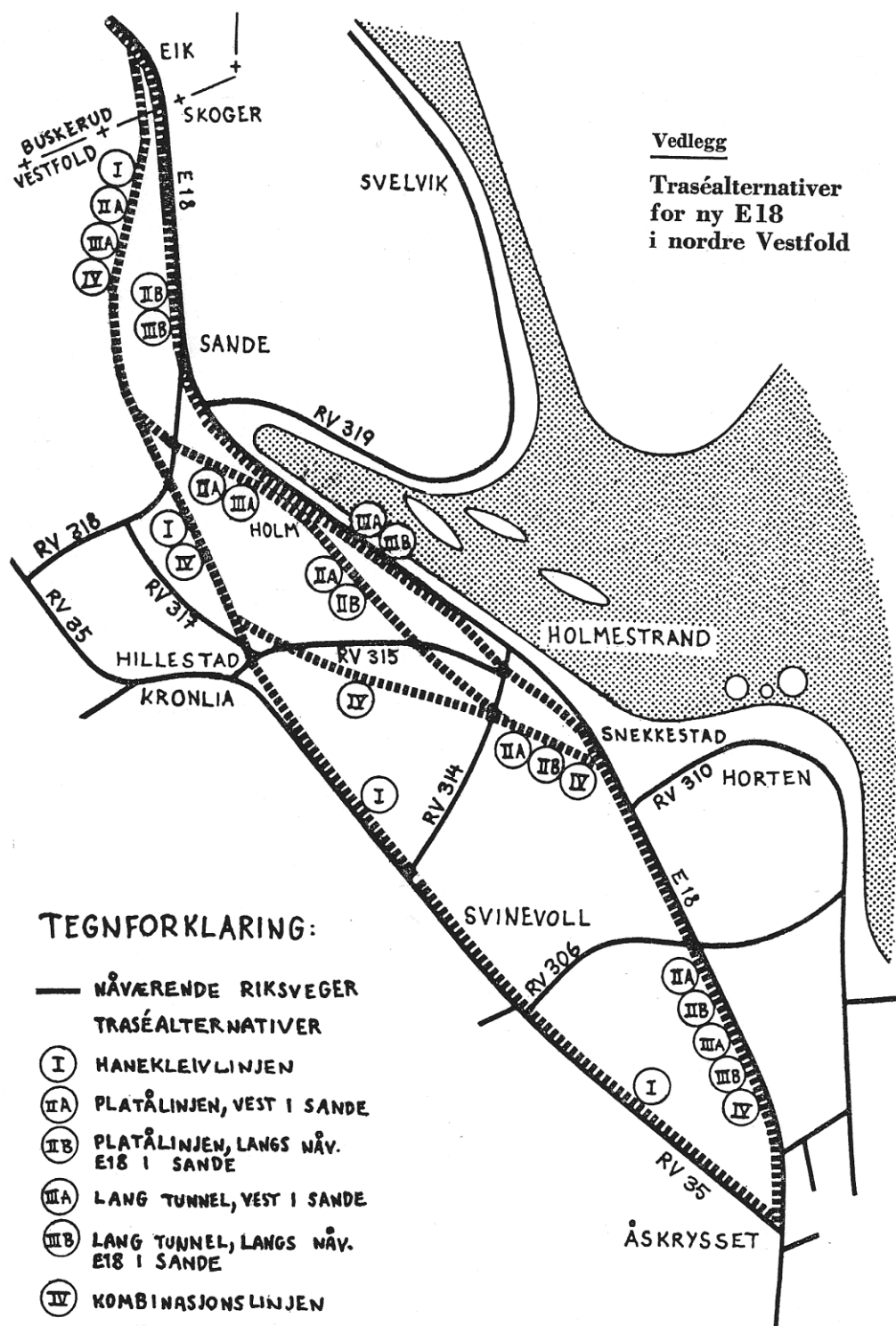
Bispeveien (Rv. 35) var uakseptabelt ut fra jordbruksmessige hensyn.

1977—78

St. meld. nr. 106

7

Om framtidig hovedvegnett i nordre Vestfold



Trykt 28/5 1978.

Figur 4.1: De forskjellige traséalternativene i St. meld. nr. 106 (1977-78).
Traséalt. 3A er det samme som Lavlandslinjen.

4.1.2 Forspillet til Holmestrandtunnelen

Det som opptok Samferdselsdepartementet var at traseen til en ny E-18 måtte vurderes i en regionalpolitisk sammenheng. I overensstemmelse med fylkesplanen for Vestfold var det et ønske om mer vekst i det indre Vestfold slik at en sparte jordbruksarealer i kystnære strøk. Etter at Hanekleivalinjen etter sterke protester fra landbruksmyndighetene ble skrinlagt var det Kombinasjonslinjen som var det eneste akseptable alternativet. Men det var ingen tvil om at dette med de daværende bevilgninger lå dette langt fram i tid. Da bestemte departementet seg for at først måtte det på plass en omkjøringsvei forbi Holmestrand for å få en løsning på de prekære trafikkproblemene der. Det ble først laget en utredning som grunnlag for St. meld. nr. 106 (1977-78) med tre korte tunneler. Dette møtte unison motstand i Holmestrand som ville ha en lang tunnel. Men da veisjefen i Vestfold utarbeidet en hovedplan for omkjøringsvei viste det seg at denne ikke ble noe dyrere enn alternativet med tre tunneler, resulterte det i en unison enighet mellom veisjefen i Vestfold, Holmestrand kommune og Samferdselsdepartementet om å gå inn for alternativet med en lang tunnel.

4.1.3 Situasjonen etter Holmestrandtunnelen

Etter at omkjøringsveien forbi Holmestrand med en lang tunnel var vedtatt oppsummerte Vegdirektoratet¹ at hovedproblemene videre var trafikkulykker og miljøforstyrrelser pga. mye randbebyggelse langs daværende E-18. Det var også registrert rundt 1000 politiregistrerte ulykker på strekningen Drammen-Sandefjord med unntak av Holmestrand i tidsrommet 1968-1980.

I St. meld. nr. 71 (1982-83) gikk Samferdselsdepartementet inn for Kombinasjonslinjen fordi standarden på eksisterende E-18 mellom Snekkestad og Gulli var såpass høy standard at en ønsket å utnytte dette fortrinnet i det framtidige veiopplegget i Vestfold og fordi en Hanekleivalinje sør for Hillestad ville avlaste daværende E-18 for lite.

På et møte² mellom Vestfold vegkontor og Vegdirektoratet den 8. desember 1983 innså en at etter vedtak i Stortinget i mai samme år om å prioritere bygging av ny E-18 på strekningen

¹ Skriftlig notat fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 21. august 1980

² Møtereferat 19. desember 1983

Sandefjord - Semsbyen slik at den stod ferdig i 1990, ville forskyve byggingen av Kombinasjonslinjen ytterligere ut i tid. Veikontoret pekte på at etter at Holmestrandtunnelen stod ferdig hadde kjøproblemen i sommerhalvåret forflyttet seg nord for Holmestrand i retning Drammen. Dette medførte at veikontoret kom med et forslag om bompengefinansiering, for å få fortgang i planleggingsarbeidet av Kombinasjonslinjen. Vegdirektoratet var negativt til dette pga. bomstasjon i Lier og planlagt bomstasjon i Eidanger.

Det var tydelig her at selv etter at Holmestrandtunnelen var ferdig, var det politiske trykket like stort for å få løst tettstedproblemet gjennom vedtaket i Stortinget mai 1983, om å prioritere strekningen Sandefjord - Semsbyen. Det var jo her fremkommelighetsproblemen og antallet trafikkulykker var størst. Grunnen til at Hanekleivalinjen ble sløyet var nok en blanding av både landbruks- og veimyndighetenes argumenter mot denne linjen.

4.1.4 Uenighet om trasévalg

Holmestrand kommune³ vedtok i april 1984 å gå i mot Kombinasjonslinjen pga. uenighet om trasévalg. Et år etterpå sendte kommunen en henvendelse til Stortingets samferdselskomité om at Holmestrand støttet veisjefen i Vestfold og Samferdselsdepartementet om å finne andre veiløsninger i Nordre Vestfold som ga grunnlag for å vurdere det ”gamle” stortingsvedtaket om bygging av ny E-18 etter Kombinasjonslinjen på nytt. Ved å vise til St. meld. nr. 58 (1984-85) om Norsk Vegplan 1986-89, så ville den planlagte Kombinasjonslinjen tidligst stå ferdig i år 2005 med ordinære bevilgninger over statsbudsjettet.

I en skriftlig henvendelse til Sande, Holmestrand og Våle kommuner i forbindelse med St. meld. nr. 58 (1984-85) tok veisjefen⁴ opp to forhold som det var viktig å få avklart. Det ene var muligheten for økonomiske rammer slik at en ny E-18 kunne stå ferdig i 1995 slik som fylkestinget hadde bedt om, og det andre var en eventuell planlegging av en ny veitrasé som kunne bygges ut raskere og til lavere kostnader enn den allerede vedtatte

³ Artikkel i Tønsbergs Blad 10. mai 1985

⁴ Skriftlig henvendelse fra veisjefen i Vestfold til Sande, Holmestrand og Våle kommuner 13. mai 1985

Kombinasjonslinjen. Veisjefen mente at behandlingen av St. meld. nr. 58 (1984-85) ville avklare om en hovedplan for E-18 ville ta for seg bare Kombinasjonslinjen, eller også andre traseer.

4.1.5 Lavlandslinjen kontra Kombinasjonslinjen

Samferdselsstyret i Vestfold⁵ vedtok i 1985 å oversende et forslag fra Holmestrand og Våle kommuner om å utrede Lavlandslinjen i tillegg til Kombinasjonslinjen uten realitetsbehandling i Stortinget. Dette forslaget hadde mange argumenter som var fordelaktige for Lavlandslinjen og ufordelaktige om Kombinasjonslinjen. Det ble hevdet at Lavlandslinjen ville holde mye mer på trafikken enn Kombinasjonslinjen, fordi denne ville avgi betydelig trafikk til det omkringliggende veinett. I tillegg ville trafikken ved Hillestad bli spredd både vestover og sørover slik at det bare ble en brøkdel av trafikken nord for Hillestad som ville fortsette videre mot Snekkestad. Anleggskostnadene for en tofeltsløsning ville Lavlandslinjen bli betydelig billigere fordi en kunne benytte seg av Holmestrandtunnelen. For firefeltløsning ble begge alternativene omtrent like kostbare. Lavlandslinjen ville bli 2 km kortere enn Kombinasjonslinjen, mens daværende E-18 hele 4 km kortere. Lavlandslinjen ville føre til langt færre ødelagte gårdsbruk og jordbruksarealer. I tillegg ble det hevdet at en Kombinasjonslinje ville ødelegge for utbyggingsmulighetene i Holmestrand kommune og medføre en ubehagelig nærføring til eksisterende bebyggelse på Holmestrandplatået. Kommunene hevdet videre at Lavlandslinjen ikke krysset noen vilttrekk og hadde langt mer stabile klimatiske forhold enn Kombinasjonslinjen. De mente også at utredningen som veisjefen i Vestfold hadde gjort i 1976 var blitt såpass gammel at den kanskje trengte avløsning av ny utredning, eller at ble laget en tilleggsutredning til Kombinasjonslinjen i forbindelse med behandlingen av Norsk Vegplan slik som fylkestinget i Vestfold hadde anbefalt.

Til slutt i forslaget fra Holmestrand og Våle kommuner ble det hevdet:

⁵ Skriftlig uttalelse fra Vestfold veikontor til Fylkesrådmannen 17. oktober 1985

”Planlegging og utredning hittil, og som har vært grunnlag for Stortingets behandling av linjevalget, har forutsatt tofelts motorveg i nordre Vestfold. Når det nå er aktuelt med fire felt, blir de trafikkmessige, miljømessige og økonomiske virkningene av linjevalget helt endret”.⁶

Det er heller ingen tvil om at det som ble argumentert fra Holmestrand og Våle kommuner i kursiv over ble tolket forskjellig. I veisjefens kommentar til dette og de andre argumentene var for det første at alternativ III A som var det samme som Lavlandslinjen var anleggsmessig det dyreste av de aktuelle alternativene. Vedtaket av Kombinasjonslinjen ble iflg. veisjefen gjort på grunnlag av de foretatte konsekvensvurderinger, hvor både Lavlandslinjen og de andre linjevalgene for E-18 i det nordlige Vestfold ble forkastet. For det andre hadde Stortinget behandlet linjevalgene tre ganger og kommet til det samme resultatet samtlige ganger, hvor det ene vedtaket etter det andre ble bekreftelse på tidligere vedtak. For det tredje hadde dette planmaterialet iflg. veisjefen vært i gjennom en omfattende og langvarig behandling i kommunale, fylkeskommunale og statlige fagorgan, og veisjefen hevdet videre at Stortinget fattet det første vedtaket om Kombinasjonslinjen etter at Samferdselskomiteen hadde vært på befaring i nordre Vestfold den 19. mai 1978.

4.1.6 Uttalelse fra beboerne langs fjorden

I en felles uttalelse fra beboerne⁷ langs fjorden mellom Sande og Holmestrand og i Mulvika sør for Holmestrand gikk de kraftig i mot Holmestrand og Våles forslag om å utrede Lavlandslinjen i tillegg til Kombinasjonslinjen. De hevdet at det var merkelig at Holmestrands politikere hadde tro på at Holmestrandtunnelen i enda mange år ville være i stand til å ta unna den stadig økende trafikken på E-18, da det allerede hadde oppstått køtilstander inne i tunnelen. Holmestrands politikere måtte da kunne forstå at det da ikke bare nord for tunnelen var for liten kapasitet. Ved utbygging til en 4-feltsvei måtte det bygges nok en tunnel som ville bli minst dobbelt så lang som Holmestrandtunnelen, og det i et ”råttent” fjell som ville medføre en forholdsvis dyr tunnel. Beboerne langs fjorden følte seg sviktet av Våle og Holmestrands politikere som de mente utelukkende tenkte på grunneierne og beboerne på Holmestrandsplataet. Mangel på plass langs fjorden nord for Holmestrand

⁶ Fra veisjefens forelegg til samferdselsstyret i Vestfold 8. oktober 1985 som også ble sendt til fylkesrådmannen.

⁷ Felles skriftlig uttalelse fra beboerne Ødegarden-Bondi i Sande, Tvillingbro-Bogen i Holmestrand og Mulvika Velforening i Våle til Vestfold veikontor 12. desember 1985

ville føre til at en 4-feltsvei kom til å utradere nesten alt som fantes av boliger og fritidshus, og i tillegg gjøre tilværelsen uholdbar for de som måtte få beholde sin bolig eller sitt fritidshus. En 4-felts Lavlandslinje ville også ødelegge mye friarealer som nærskogsterreng og badestrender langs fjorden. I tillegg ville det være stor fare for at grunnvannskildene som beboere og hytteeiere fikk vannet sitt i fra ble ødelagt. Beboerne langs fjorden mente at tilhengerne av Lavlandslinjen klagde over at Kombinasjonslinjen ville bli lengre og få mye stigninger med klimaforandringer og kryssinger av vilttrekk med den trafikkfaren det innebar. Disse argumentene ble imøtegått med at Statens vegvesen hadde konkrete planer om en 2 km lang tunnel gjennom Hanekleiva, og da ville disse argumentene miste sin kraft. Beboerne langs E-18 nord for Holmestrand kunne bevitne at glatt vei om vinteren langs med fjorden ikke var noe ukjent fenomen. Det så ut som at Holmestrands politikere helt hadde glemt at det i 1920 gikk et stort leirras ved Smørstein som tok med seg både veien, jernbanen og et hus ut i fjorden. Ved siste utvidelse av E-18 på 60 tallet hadde veivesenet store problemer ved Bogen for å få fyllmassen til å ligge, og i skråninger andre steder raste det ut flere ganger, og ute i fjorden var det mye leirholdig bunn slik at veivesenet var lite lysten på å lage noen steinfylling i fjorden ved anlegg av en eventuell Lavlandslinje. Det så også ut til at Holmestrands politikere hadde glemt faren for steinras fra fjellet rett nord for Holmestrand langs daværende E-18. Til slutt ble Vestfold veikontor oppfordret til overbevise Våle og Holmestrands politikere at deres argumenter ikke holdt mål, og at en så fram til at anleggsarbeidene med Kombinasjonslinjen kom i gang så fort som mulig, for at trafikken på daværende E-18 ble bare stadig mer slitsom for beboerne langs fjorden.

Det er ingen tvil om at for Holmestrand kommune sitt vedkommende var det oppe på Holmestrandplataet den store velgermassen bodde, og da gjaldt det for kommunen å ta vare på deres interesser og boforhold så langt det lot seg gjøre. I en interessekonflikt som her er det veldig lett for å overdrive argumenteringen slik at forholdene blir svart/hvitt. Men det virker som om at argumentene til beboerne langs fjorden som mye gikk på de vanskelige geologiske forholdene og de trange plassforholdene fikk større respons hos veimyndighetene enn argumentene til Holmestrand og Våle kommuner hvor argumentasjonen gikk på veilengder, tiltrekking av trafikk og nærføring til boligområder. Mange av argumentene til beboerne langs fjorden var jo også erfaringer som veivesenet satt inne med, slik at de også ble veivesenets argumenter. Det var heller ingen tvil om at på dette tidspunktet begynte

Statens vegvesen å bli utålmodig med å komme videre med planleggingsarbeide slik at en slapp å bruke mer tid på å utrede andre traseer.

4.1.7 Veiutredningen

I februar 1986 var veiutredningen E-18 Eik-Snekkestad-Gulli ferdig. Veiutredningen hadde som formål å avklare de overordnede problemstillinger som var nødvendige for den videre hovedplanleggingen. Veiutredningen begynte sommeren 1985 med en trafikkundersøkelse i nordre Vestfold. Tallmaterialet fra denne trafikkundersøkelsen dannet grunnlag for trafikkberegningene og fordelingen av trafikken på veinettet i det nordre og midtre Vestfold. Til å begynne med ble det dannet en samarbeidsgruppe med representanter fra Sande, Holmestrand og Våle kommuner, som like etterpå ble utvidet med representanter fra fylkeskommunale og statlige fagetater. Denne samarbeidsgruppa fungerte som et rådgivende organ for veivesenet i arbeidet med veiutredningen, og meningen var at dette også skulle fortsette i det videre planarbeidet. Iflg. tidligere plansjef Tore Foss hadde denne samarbeidsgruppa en viktig funksjon som hindret at sektorinteressene tok overhånd i forhold til fellesinteressene, slik at denne bidro til å dempe stridigheter i plan- og utbyggingsprosessen av ny E-18. Veiutredningen ga et ganske dystert bilde av trafikksituasjonen i det nordlige og midtre Vestfold, hvor trafikkavviklingen ble ansett for å være hovedproblemet spesielt i sommerhelgene. Ulykkessituasjonen på daværende E-18 var alvorlig med ca. 25 politiregistrerte ulykker pr. år mellom Eik og Snekkestad. En registrerte også at ca. 360 husstander hadde et uakseptabelt høyt støynivå utendørs.

Trafikkveksten hadde på første halvdel av 80-tallet ligget på 3-5% i året, og en regnet det som realistisk at dette ville fortsette fram til 1995. Etter 1995 regnet en med at trafikkveksten ville minske til 1-2,5% i året. Veiutredningen anbefalte at en i første omgang bygget 4-felts motorvei fra Eik til Hillestad og videre 2-felts motorvei til Snekkestad med planlagt åpning i 1995. Dette betød at Kombinasjonslinjen ville stå ferdig 10 år seinere enn det første vedtaket som ble gjort i 1979 forutsatte, som bygde på Stortingsmelding nr. 106 (1977-78). Videre regnet en med at en 4-felts motorvei ville stå ferdig hele veien mellom Eik og Gulli innen år 2005. Veisjefen i Vestfold anbefalte at utbyggingen av E-18 i nordre Vestfold måtte sees i et langsiktig perspektiv på 20 år. På grunnlag av dette måtte en ny E-18 på hele strekningen fra Eik i Drammen til Gulli i Sem både planlegges og bygges ut til 4-felts motorvei. Med denne

utbyggingsstandarden ville iflg. veisjefen en ny E-18 gi daværende E-18, Rv. 35 (Bispeveien) og resten av det nærliggende veinettet en maksimal avlastning.

4.1.8 Reaksjoner på veiutredningen

Det ble en kraftig reaksjon i fra grunneierne⁸ i vestre Sande, hvor de kom med forskjellige argumenter mot Kombinasjonslinjen, som var ganske lik argumentene til Holmestrand og Våle kommuner.

Vestfold fylkeslandbruksstyre⁹ hadde i tidligere vedtak med 4 mot 1 stemme gått inn for Kombinasjonslinjen, for det første at det ikke var akseptabelt med motorvei langs med Rv. 35 (Bispeveien) og for det andre at Kombinasjonslinjen ga gode muligheter til å føre trafikken både vestover og sørover. Selv om Kombinasjonslinjen hadde sine ulemper ble fordelene ansett som langt større, med at den åpnet for større muligheter for en framtidig utvikling vestover i fylket med en bedre tilgjengelighet til Lågendalen. Dette var i tråd med fylkeslandbruksstyrets ønske å øke muligheten for større aktivitet i Lågendalen slik at det kunne avlaste utbyggingspresset i de kystnære strøk. Fylkeslandbruksmyndighetene ønsket seg 4-feltsvei helt til Gulli så fort som mulig for å unngå ekstra trafikk på Rv. 35 (Bispeveien).

I en rapport fra Asplan Samferdsel AS utarbeidet på oppdrag fra Holmestrand og Våle kommuner som en kommentar til veiutredningen, hvor de foretok en sammenlikning mellom 1976 utredningen og 1986 utredningen. Det ble her foreslått at Kombinasjonslinjen ble ferdigstilt til Gulli hurtigst mulig med opprusting av Rv. 35 (Bispeveien), men foretrakk en ny E-18 langs den daværende og Lavlandslinjen framfor Kombinasjonslinjen fordi de ville avlaste daværende E-18 og Rv. 35 (Bispeveien) for enda mer trafikk, selv om en ny E-18 langs den daværende ville virke støyende og oppfattes som en barriere for langt flere mennesker enn Kombinasjonslinjen.

⁸ En skriftlig orientering fra "Aksjonsgruppa mot E-18 vest i Sande" til veidirektøren 12. mars 1986

⁹ Utskrift av Vestfold fylkeslandbruksstyre møteprotokoll, hva angår veiutredningen for E-18 etter Kombinasjonslinjen på strekningen Eik-Snekkestad-Gulli

Asplans konklusjon er for meg her litt merkelig, fordi de går inn for å bygge ut Kombinasjonslinjen hurtigst mulig til Gulli, samtidig med at de har flere argumenter for Kombinasjonslinjen enn for de andre to alternativene, og allikevel går inn for å bygge en ny E-18 langs den gamle fordi den ville tiltrekke seg mest trafikk. Det å foreslå å ruste opp Rv. 35 (Bispeveien) var lite gjennomtenkt pga. den sterke motstanden fra landbruksmyndighetene mot dette. Det virker som om dette er et bestillingsverk fra Holmestrand og Våle kommuner med konklusjoner som er lite veloverveide pga. hastverksarbeid.

Holmestrand¹⁰, Våle¹¹ og Ramnes¹² kommuner uttalte seg kritisk til veiutredningen av januar 1986 for E-18 i nordre Vestfold. Det var her en gjentakelse av de samme argumentene som Holmestrands og Våles forslag til samferdselsstyret i Vestfold om å utrede Lavlandslinjen i oktober 1985. I tillegg krevde formannskapet i Holmestrand kommune å få utredet et alternativ langs daværende E-18 av samme omfang som utredningen av Kombinasjonslinjen.

Under behandlingen av veiutredningen av januar 1986 dannet Sande kommune en rådgivningskomité som skulle gi sine kommentarer. Komiteen var uenig med landbruksmyndighetene i Buskerud og Drammen kommune som ville ha en innsnevring av veikorridoren og helst på østsiden av Vestfoldbanen. Dette stemte dårlig med komiteen sine synspunkter på ny E-18 trasé som de ønsket vest i Sande ved randsonen mellom dyrka mark og skog. Med bakgrunn i komiteens kommentarer foreslo rådmannen¹³ at både formannskap og kommunestyre ga sin tilslutning til hovedtrekkene i veiutredningen, noe som de i hvert

¹⁰ Skriftlig uttalelse fra rådmannen i Holmestrand kommune til veisjefen i Vestfold 16. april 1986 med utskrift fra formannskapets møteprotokoll fra formannskapsmøte 15. april 1986 med Asplans rapport datert 14. mars 1986, med utskrift fra Drammen landbruksnemnds møteprotokoll 7. april 1986 og med utskrift fra Holmestrand landbruksnemnds møteprotokoll 10. april 1986 som vedlegg

¹¹ Skriftlig uttalelse fra rådmannen i Våle kommune til Vegsjefen i Vestfold 17. april 1986 med bakgrunn i kommunestyrevedtak 16. april 1986

¹² Skriftlig uttalelse fra rådmannen i Ramnes kommune til Vegsjefen i Vestfold 15. april 1986 med bakgrunn i både formannskapsvedtak 17. mars 1986 og kommunestyrevedtak 3. april 1986 med uttalelser fra styret i Ramnes Bondelag 13. mars 1986 og 7. april 1986, uttalelse fra landbruksnemnda i Ramnes 21. mars 1986 og uttalelse fra Fon Bondelag 11. mars 1986 som vedlegg

¹³ Skriftlig uttalelse fra rådmannen i Sande kommune til Vegsjefen i Vestfold 30. april 1986 med bakgrunn i både formannskapsvedtak 10. april og kommunestyrevedtak 24. april samt uttalelser fra rådgivningskomiteén avgitt i møteprotokoll 14. januar og 18. mars 1986, og uttalelser fra "Aksjonsgruppa mot E-18 vest i Sande" 21. februar og 13. mars 1986 og uttalelse fra Vestskogen vilt- og fiskevernforening 10. mars som vedlegg

sitt møte gjorde. Beboerne i vestre Sande som var imot Kombinasjonslinjen fikk ingen gehør hos kommunen.

Det er tydelig at politikerne i Sande kommune her tok mest hensyn til flertallet av kommunens innbyggere som bodde i det østlige Sande. Forholdet her ble det samme som i Holmestrand hvor kommunen favoriserte befolkningen på Holmestrandplatået i forhold til innbyggerne ved fjorden. Dette var hovedårsaken til at Holmestrand og Sande kommuner kom i motsetningsforhold til hverandre da det gjaldt valg av veitrasé for ny E-18 i det nordre Vestfold.

Veisjefen oppfattet at den diskusjonen som Holmestrand, Våle og Ramnes la opp til var en gjentakelse av den diskusjonen som foregikk med bakgrunn i 1976-utredningen. Iflg. veisjefen bar diskusjonen preg av at alle ville bruke og så behov for ny vei, men ingen ville bli berørt av den, og at en ny diskusjon ville neppe føre til mer enighet. At forutsetningene var vesentlig endret siden 1976-utredningen hadde iflg. veisjefen 1986-utredningen tatt tak for. Veisjefen hevdet at Kombinasjonslinjens avlastningseffekt var like stor i 1986 utredningen som i 1976 utredningen, ca. 70 %. Når det gjaldt Ramnes sin uttalelse var det iflg. veisjefen grunn til å påpeke at Rv. 35 (Bispeveien) bare ville få en ekstrabelastning i korte perioder på sommerstid, inntil en 4-feltsvei stod ferdig fram til Gulli. Dette ville bli realisert så fort økonomien tillot det, og at hovedplanen for hele strekningen Eik - Gulli ville bli påbegynt innen utgangen av 1986. Veisjefen la til at en også ville følge nøye med i utviklingen i trafikkulykker og framkommelighet, og dersom det ville bli nødvendig ville en prioritere tiltak gjennom de årlige budsjetter og langsiktige planer. Sande kommunes vedtak om å gå inn for en bestemt veilinje ble tatt til etterretning. Veisjefens innstilling om at veiutredningen om E-18 på strekningen Eik - Snekkestad - Gulli skulle legges til grunn for den videre hovedplanleggingen ble supplert med vedtak fra samferdselsstyret¹⁴ at det fortløpende skulle planlegges for realisering av 4-feltsvei fra Hillestad til Gulli for derved å forhindre den forventede trafikkøkningen på Rv. 35 (Bispeveien) som ellers ville finne sted. Fylkesrådmannen¹⁵ var enig i samferdselsstyrets vedtak, men strakk seg til at 4-feltsveien

¹⁴ Skriftlig uttalelse fra fylkesrådmannen til veisjefen i Vestfold 8. oktober 1986 angående vedtak av fylkesrådmannens innstilling i både fylkesutvalg og fylkesting

¹⁵ Utskrift fra møteprotokoll i fylkestinget 17. oktober 1986

skulle være ferdig til Snekkestad allerede i åpningsåret 1995, fordi en utbygging først til 2-feltsvei Hillestad - Snekkestad og så deretter utvide samme strekning til 4 felt ville iflg. fylkesrådmannen være både urasjonelt og uøkonomisk. Fylkestinget fulgte opp fylkesrådmannens supplerende uttalelse i vedtaket av hovedplanen i oktober 1985.

Det er tydelig at de oppfatningene de forskjellige kommunene hadde om Kombinasjonslinjen hadde ”sementert seg” og at de hadde ”gravd seg ned” i forsvarsposisjoner. Men det kunne også være utslag av at for spesielt Ramnes sitt vedkommende så virker som om veisjefen tok litt for lett på de trafikkproblemene som ville komme til å oppstå på Rv. 35 (Bispeveien) sommerstid, ved at det ville bli bare noen få helger med stortrafikk og at situasjonen med 4-feltsvei til Hillestad og 2-feltsvei videre til Snekkestad ville bare vare en kort tid, og at en ville prioritere midler dersom det var behov for det. Det at denne situasjonen bare ville vare en kort periode hadde ikke veisjefen noen garanti for, og prioritering av midler ble bestemt på sentralt hold i Oslo, så dette var ikke veisjefen noen herre over. Derfor var det jo ikke for uten grunn at fylkesrådmannen kom med sin supplerende uttalelse i den hensikt i å presse de sentrale myndigheter til å få realisert en 4-feltsvei helt fram til Gulli så raskt som mulig. Ut fra bl.a. dette hadde det utkrystallisert seg allianser med de som var for Kombinasjonslinjen som omfattet Vestfold fylkeskommune, Vestfold veikontor, beboerne langs fjorden og Sande kommune, mens grunneierne i vestre Sande, Holmestrand, Ramnes og Våle kommuner var imot.

Drammen kommune¹⁶ aksepterte en ny E-18 som gikk dypere i terrenget på vestsiden av Vestfoldbanen fordi dette var mer skånsomt for bomiljøet gjennom Skoger, under forutsetning av at det ble en fullverdig kryssløsning ved Skoger stasjon. Drammen kommune kunne i likhet med fylkeslandbruksstyret i Buskerud¹⁷, ikke akseptere en ny E-18 trasé så langt vest som det Sande kommune ønsket. Det en ønsket var en mellomløsning som både skånet næringsbygg, bomiljøet og jordbruket fra Eik og sørover til Vestfold grense.

¹⁶ Skriftlig uttalelse fra teknisk rådmann i Drammen kommune til veisjefen i Buskerud 11. juni 1986 og 4. juli 1986 om veiutredningen for E-18 Eik-Snekkestad-Gulli

¹⁷ Skriftlig uttalelse fra fylkeslandbruksstyret i Buskerud til veisjefen i Buskerud 22. april 1986 med utskrift fra møteprotokoll 21. april 1986 om veiutredningen Eik-Snekkestad-Gulli

Drammen kommune var i en situasjon for seg og dermed også i en særstilling pga. sin størrelse og at den lå i Buskerud fylke. Dette medførte at Drammen ikke kom i noen allianseforhold til de andre kommunene i Vestfold, bare i et motsetningsforhold til Sande kommune mht. plassering av traseen for ny E-18 ved fylkesgrensa mellom Buskerud og Vestfold. På grunnlag av sin beslutsomhet, med Buskerud fylkeskommune (fylkeslandbruksstyre) og Buskerud veikontor i ryggen klarte de med bl.a. landbruksfaglige argumenter å få gjennomslag for sitt traséønske ovenfor noe mer ubeslutsomme Sande kommune og Vestfold fylkeskommune.

Når det gjaldt hvilket lovgrunnlag som skulle legges til grunn for hovedplanen av ny E-18 i nordre Vestfold var det forskjellige meninger om dette i de 3 kommunene dette gjaldt. Formannskapet¹⁸ i Holmestrand kommune behandlet dette i et møte den 26. august 1986, og vedtok enstemmig at Bygningsloven var det mest hensiktsmessige lovgrunnlag i denne saken. Formannskapet¹⁹ i Sande kommune fulgte enstemmig rådmannens forslag i vedtak på møte den 11. september 1986 om at Vegloven burde legges til grunn for den planoppgaven de stod ovenfor. Våle kommune²⁰ fulgte opp samarbeidsgruppa for ny E-18 sitt syn på at Vegloven var det mest hensiktsmessige lovgrunnlag for planleggingen.

Vestfold veikontor²¹ foretok en økonomisk analyse mellom 3 forskjellige utbyggingsalternativer:

1. Alt. 1. Utbygging som foreslått i Vegutredningen "E-18, Eik-Snekkestad-Gulli", med 4 felt til Hillestad og 2 felt videre til Snekkestad i 1995.
2. Alt. 2. 2 felt Eik-Snekkestad i 1995. De neste 2 feltene Eik-Hillestad skulle stå ferdig i 1999. Med så kort tid mellom etappene ville det bli forutsatt forberedelse til 4 felt helt fra begynnelsen eller i 1. etappe.
3. Alt. 3. 2 felt Eik-Snekkestad i 1995. De neste 2 feltene skulle stå ferdig i 2005. Her ville det ikke bli forberedelse til 4 felt i 1995.

¹⁸ Skriftlig uttalelse fra rådmannen i Holmestrand kommune til Vegsjefen i Vestfold 16. september 1986 om lovgrunnlag for planlegging av E-18 i nordre Vestfold

¹⁹ Skriftlig uttalelse fra rådmannen i Sande kommune til Vegsjefen i Vestfold 16. september om lovgrunnlag for planlegging av ny E-18 i nordre Vestfold

²⁰ Skriftlig uttalelse fra teknisk sjef i Våle kommune til Vegsjefen i Vestfold 23. oktober 1986 om lovgrunnlag for planlegging av ny E-18 i nordre Vestfold

²¹ Skriftlig uttalelse fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 27. mars 1987 om finansiering og bemanning av E-18 i nordre Vestfold

Totaløkonomisk sett kom alt. 1 best ut pga. den store trafikkøkningen ville det iflg. veikontoret være behov for 4 felt til Hillestad allerede i åpningsåret 1995. På grunn av økte krav til både bredde og kurvatur for både 2 og 4-felts motorvei ville dette kreve økte anleggs- eller investeringskostnader, og når det gjaldt planleggingen var veikontoret blitt nødt til å ansette flere medarbeidere, fordi dette prosjektet ble ansett for å være det desidert største i veikontorets historie.

Vegdirektoratet²² sluttet seg til fylkestinget i Vestfold sin uttalelse om ikke å utrede flere traséer i tillegg til Kombinasjonslinjen slik Våle og Holmestrand hadde foreslått. Videre var Vegdirektoratet enig med veisjefen i at det ville være en fordel å bygge ut til 4 felt med en gang på grunn av den store trafikkbelastningen i sommerhalvåret. Men etter Vegdirektoratets oppfatning måtte det allikevel aksepteres en utbygging i 2 etapper hvor 2 felt ble bygget først med anleggsmessig klargjøring til 4 felt i forbindelse med første etappe.

Vegdirektoratet innså her forskjellen mellom hvilke oppfatninger en hadde og de midlene en disponerte. Dette var en situasjon hvor Vegdirektoratet var bundet opp av begrensningen av finansielle midler som var til rådighet. Begrensningen av finansielle midler fungerte på samme måte som en strukturell binding i samfunnssystemet hvor Vegdirektoratet hadde et begrenset mandat i forhold til Samferdselsdepartementet med å bevilge finansielle midler til et så stort prosjekt som det var snakk om her. Denne strukturen fungerte videre slik at Samferdselsdepartementet hadde igjen et begrenset mandat i forhold til Finansdepartementet som da kunne oppfattes som øverste ledd i denne makt- eller samfunnsstrukturen eller hierarkiet. I dette tilfelle ville nok Vegdirektoratet prøve å overtale Samferdsels- og Finansdepartementet med veikontorets argumenter før de ville love veikontoret midler til 4-feltsvei.

4.1.9 Lavlandslinjen

Ing. Kjell Bruer AS ble i november 1987 av Vestfold veikontor gitt i oppdrag å utføre en vurdering av Lavlandslinjen. Forutsetningen for arbeidet var at detaljeringsgraden både for

²² Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til Vestfold veikontor 2. juni 1987 om Vegutredning E-18 Eik-Snekestad-Gulli

linjekonstruksjon og kostnadsberegning skulle være på samme nivå som linjealternativene langs Kombinasjonslinjen. Det ble også gjort en grov vurdering av 2 forskjellige østre linjer eller alternativer pluss 2 forskjellige alternativer nord for Holmestrand med dagsone i forhold til tunnel og en eventuell omlegging av jernbanen i dette området.

Lavlandslinjen og de 2 østre linjene viste 2 felles trekk som viste at jo lengre vest en planla veien desto lenger ble den mens investeringskostnadene ble mindre. En av årsakene til en slik utvikling på kostnadssiden var de vanskelige geotekniske forholdene rett øst for daværende E-18, og en annen årsak var en større nærføring til flere boligfelt i østre Sande.

Det var ikke noen poeng i omlegging av jernbanen, for slik den og Lavlandslinjen lå i forhold til hverandre var det ingen økonomisk fordel eller samfunnsmessig effekt i å samkjøre begge prosjektene.

Ing. Kjell Bruer AS lagde en sammenlikning mellom Kombinasjonslinjen og Lavlandslinjen, hvor Lavlandslinjen ble koblet sammen med det rimeligste alternativet til Kombinasjonslinjen. Her kom en fram til at Lavlandslinjen ville koste ca. 200 mill. kr mer enn det rimeligste og anbefalte alternativet for Kombinasjonslinjen.

I og med at Vestfold veikontor ga Ing. Kjell Bruer AS i oppdrag å utføre denne vurderingen av Lavlandslinjen med to østre alternativer, må nok vurderes som et forsøk på å komme spesielt Holmestrand kommune og beboerne i vestre Sande i møte. Det virker som om denne rapporten hadde til hensikt å få overbevist motstanderne av Kombinasjonslinjen at Lavlandslinjen og de østlige alternativene var anleggs-/investeringsmessig dyrere og geoteknisk vanskeligere å gjennomføre enn Kombinasjonslinjen.

Pga. oppjusterte krav til økt standard som veibredde og økt dimensjonerende hastighet som førte til stivere linjeføring med lengre bruer, større skjæringer og fyllinger hadde utbyggingskostnadene økt til ca. 1,6 milliarder kr for Kombinasjonslinjen og til 1,8 milliarder kr for Lavlandslinjen. På grunnlag av dette påla Samferdselskomiteen på Stortinget at fylket tok opp til vurdering av hovedplanen om en skulle fortsette med Kombinasjonslinjen eller også lage en hovedplan for Lavlandslinjen. Det ble her påpekt fra veisjefen at den erfaringen en hadde i fra hovedplanleggingen i nordre Vestfold og fra tidligere planoppgaver i andre deler av fylket at det ville medføre 2,5-3 års forsinkelse av prosjektet ved en fornyet hovedplanvurdering langs Lavlandslinjen. Finansieringsspørsmålet ble også tatt opp til

vurdering, hvor en ikke så bort i fra på grunn av de økte utbyggingskostnadene at det i tillegg til statlig finansiering også måtte vurderes andre finansieringsformer.

Veisjefens inntilling til fylkeskommunen var å fortsette med Kombinasjonslinjen og skrinlegge Lavlandslinjen som fikk medhold i samferdselsutvalget, så videre i fylkesutvalget med støtte fra fylkesrådmannen²³ og til slutt gjennom vedtak i fylkestinget den 13. juni 1988.

Dette vedtaket virker som en politisk bekreftelse på den vurderingen som Ing. Kjell Bruer AS kom fram til på Kombinasjonslinjen i forhold til Lavlandslinjen og to østlige alternativer. Det at oppjusterte veikrav med økte utbyggingskostnader som var årsaken til ny politisk behandling synes i dette tilfellet å være rein formalitet, fordi samtlige traséalternativer ville få økte investeringskostnader. Men det som dette kunne få innvirkning på og trolig fikk innvirkning på var finansieringss spørsmålet som i tida framover ble et ”brennbart” tema.

I et notat fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet datert 15.februar 1989 ble det fortalt at samtlige fagetater og berørte kommuner hadde akseptert Kombinasjonslinjen. Holmestrand bystyre hadde jo som nevnt over så sent som 9. oktober 1988 beklaget valget av Kombinasjonslinjen, så her må det ha vært en motvillig akseptering.

4.1.10 Hovedplan for E-18 Eik - Helland

Rammebetingelsene²⁴ for hovedplanen for E-18 prosjektet gjennom nordre Vestfold var nedfelt gjennom stortingsbehandlinger i januar 1979, mai 1983, juni 1985 og gjennom veiutredningen ”E-18 Eik-Snekkestad-Gulli” av januar 1986. Dette ga som resultat at en ny E-18 i nordre Vestfold skulle følge Kombinasjonslinjen fra Eik via Hanekleiva og Hillestad til Helland. Hovedplanen inneholdt beskrivelse og vurdering av konsekvensene for alternative veilinjer for ny E-18 gjennom det nordre Vestfold, og dannet det faglige grunnlaget for valg av endelig trasé for Kombinasjonslinjen.

²³ Skriftlig uttalelse fra fylkesrådmannen i Vestfold til veisjefen i Vestfold med fylkesrådmannens innstilling 9. mai 1988, vedtak i fylkesutvalget 30. mai 1988 og vedtak i fylkestinget 13. juni 1988 med informasjon om samferdselsstyrets møte 16. mars og vedtak i møte 20. april 1988 som vedlegg

²⁴ Samferdselsstyret i Vestfold. Vegsjefens forelegg til samferdselsstyret om hovedplan E-18 Eik-Helland

Hovedproblemet²⁵ i 1989 var framkommeligheten og avviklingsproblemene var store med enkelte sommerhelger med opp til 25 000 kjøretøyer pr. døgn gjennom Sande. Den årlige veksten i veitrafikken lå på ca. 5% i året, og bare i fra 1984 til 1988 hadde antall døgn med over 20 000 kjøretøyer gjennom Sande steget fra 19 til 65 døgn.

Ulykkessituasjonen og støynivået for de som bodde langs daværende E-18 var den samme som tidligere nevnt under veiutredningen. Erkjennelsen var da at bare en ny og framtidsrettet E-18 kunne løse både daværende og de framtidige trafikkproblemene gjennom Vestfold, og dette ble grunnlaget for alle vurderingene som var gjort i hovedplanen. Tidlig i hovedplanfasen fra høst 1986 til vår 1987 ble det gjennomført en ”silingsprosess” som var basert på forslag til veialternativer fra veivesenet, berørte fagetater, kommuner og publikum. Formålet med dette var å få belyst flest mulige alternative veilinjer. De veilinjene som var minst aktuelle ble silt ut i denne perioden. Det en la vekt på i ”silingsprosessen” var anleggskostnader, framkommelighet, trafikksikkerhet, landbruk, miljø (støy, barrierevirkning, kulturminner, naturvern og friluftsliv) og muligheten for etappevis utbygging. Mot slutten av hovedplanarbeidet før den ble lagt ut for offentlig ettersyn anbefalte veisjefen en bestemt veilinje bygget på en totalvurdering som grunnlag for den videre detaljprosjekteringen. Det ble her lagt vekt på mye av de samme forholdene som i ”silingsprosessen”, for i realiteten var denne totalvurderingen av anbefalt veilinje i sluttfasen av ”silingsprosessen”. Anleggskostnadene for den anbefalte veilinen som 4-felts motorvei var 1 560 mill. kr (1987).

4.1.11 Hovedplanen til offentlig ettersyn

Hovedplanen²⁶ for E-18 Eik-Helland ble lagt ut for offentlig ettersyn fra den 24. mars til den 22. april 1988. Det kom inn i alt 37 uttalelser fra offentlige fagetater, kommuner, interesseorganisasjoner og enkeltpersoner fra våren 1988 til januar 1989.

Det som gikk igjen i høringsuttalelsene²⁷ var at Kombinasjonslinjen skulle gå rett vest for jernbanen mellom Eik og Gutu for deretter å gå så langt vest som mulig. Mellom Gutu og

²⁵ Op. cit. Samferdselsstyret i Vestfold. Vegsjefens forelegg til samferdselsstyret om hovedplan E-18 Eik-Helland

²⁶ Op. cit. Samferdselsstyret i Vestfold. Vegsjefens forelegg til samferdselsstyret om hovedplan E-18 Eik-Helland

Helland gikk samtlige kommuner og fagetater inn for de linjealternativene som gikk lengst vest og i tunnel under Hanekleiva. Her gikk det på å få en veilinje som ville bli mest mulig skånsom både mht. boliger, friluftsområder og landbruksarealer. Mht. det siste var det litt merkelig at Vestfold fylkeslandbruksstyre som var såpass positive til veiutredningen hadde blitt langt mer negative i sin uttalelse til hovedplanen.

Når det gjaldt Kryssplassering ved Gutu eller Skoger stasjon ble det en strid mellom Sande kommune og berørte grunneiere på den ene siden og Statens vegvesen og fylkeslandbruksstyret i Buskerud på den andre siden. Gjennom argumenter som trafikkfordeling og bedre transportøkonomi selv om anleggskostnadene ble de samme vant veivesenet fram mot også denne gangen en noe ubeslutsom Sande kommune, slik at den endelige kryssplasseringen ble lagt til Gutu.

Ved Bonden ble veivesenet stående alene om sitt linjealternativ øst for Bonden. Mot seg fikk de en allianse mellom Sande kommune, Vestfold fylkeslandbruksstyre, Riksantikvaren og berørte grunneiere. Riksantikvaren varslet også innsigelse i mot linjealternativet øst for Bonden. Videre krevde Riksantikvaren en teknisk løsning som bevarte funksjonen til vannmagasinet i Mølledammen og mente at den beregnede kostnadsøkningen her ville bli betydelig mindre enn de 45 mill. kr som veivesenet hadde hevdet. Riksantikvaren ville på grunnlag av dette ha et nært samarbeid med veivesenet under anleggsarbeidet her. I tillegg ville linjealt. øst for Bonden beslaglegge ca. 120 dekar mer med dyrka mark enn linjealt. vest for Bonden, slik at veivesenet ga seg her.

Ved Sukkevann ble situasjonen nesten den samme som ved Bonden slik at veivesenet ble stående alene mot Holmestrand kommune, Riksantikvaren, fylkesmannen i Vestfold, fylkesfriluftsnemnda i Vestfold og berørte grunneiere. Etter en totalvurdering pga. friluftssinteressene ga veivesenet seg her selv om et linjealt. vest for Sukkevann med to tunneler ekstra var beregnet til ca. 40 mill. kr dyrere.

Ved kafé "Cecil" var det uenighet mellom veivesenet på den ene siden og Våle kommune og berørte grunneiere på den andre siden om linjevalg øst eller vest for kafeen. Veivesenet imøtekom ganske snart Våle kommune og lokalbefolkningen sitt ønske om linjealt. vest for

²⁷ Op. cit. Samferdselsstyret i Vestfold. Vegsjefens forelegg til samferdselsstyret om hovedplan E-18 Eik-Helland

kafé ”Cecil” fordi et linjevalg øst for kafeen iflg. kommunen og lokalbefolkningen ville skape støyforhold som skadet bomiljøet, og i tillegg var det bare 8 mill. kr billigere.

4.1.12 Veisjefens vurdering av hovedplanen

For hele strekningen Eik-Helland sett under ett ville de endringene som var gjort i samarbeid med fagetater, kommuner og lokalbefolkning føre til en merkostnad på ca. 90 mill. kr (1987-nivå) i forhold til det opprinnelige 1 650 mill. kr (1987-nivå). De justeringene som nå var blitt gjort ble foretatt etter en nærmere vurdering av de samfunnsmessige fordeler og ulemper.

Veisjefens innstilling til linjevalg og kryssplasseringer for ny E-18 fra Eik til Helland ble vedtatt av fylkestinget²⁸ den 17. april 1989. Veisjefen anbefalte videre at hovedplanen slik som den nå var blitt burde godkjennes av Vegdirektoratet.

Samtidig som hovedplanen ble behandlet av de forskjellige fylkesinstansene i Vestfold foregikk det samme i Buskerud²⁹ og Drammen.

4.1.13 Finansdepartementets innblanding

Finansdepartementet³⁰ anmodet Samferdseldepartementet/Vegdirektoratet om å gjøre en transportøkonomisk utregning av om etappevis utbygging av Østalternativet ville ha noen gevinst i forhold til Kombinasjonslinjen som ikke var særlig godt egnet for etappevis utbygging, en realistisk tidsplan for realiseringen av en ny E-18 gjennom det nordre Vestfold. En bestillingsrapport (GF-rapporten) fra grunneierne i vestre Sande hadde udokumentert hevdet at et Østre alternativ ville bli 40-50 mill. kr billigere enn Kombinasjonslinjen. Finansdepartementet (FD) ville ha en dokumentasjon på at dette ikke stemte. Det andre som

²⁸ Skriftlig uttalelse fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 22. mai 1989 om hovedplan E-18 Eik - Helland med oversendelse av fylkestingets vedtak og alle tidligere uttalelser og vedtak som vedlegg

²⁹ Skriftlig uttalelse fra Buskerud veikontor til Vegdirektoratet 22. mai 1989 om hovedplan E-18 Eik - Helland med oversendelse av vedtak i Drammen bystyre 28. februar 1989 og uttalelse fra fylkesrådmannen i Buskerud til veisjefen i Buskerud 11. mai 1989 med vedtak i fylkesutvalget 10. mai 1989 som vedlegg

³⁰ Skriftlig uttalelse fra Finansdepartementet til Samferdselsdepartementet 8. november 1989 om E-18 i Vestfold og Buskerud - strekningen Eik - Helland

var aktuelt var at det ble gjort en ”grov” samfunnsøkonomisk vurdering av fordeler og ulemper ved Kombinasjonslinjen i forhold til et Vestre alternativ parallelt med Rv. 35 (Bispeveien) fra Hillestad og sørover, for noen ny hovedplan ville iflg. FD ta for lang tid og føre til store forsinkelser av prosjektet som ville koste dyrt.

I et internt notat³¹ fra Vestfold veikontor til veidirektoratet tok en opp de spørsmål som FD var ute etter. En etappevis utbygging av et Østalternativ ville etter veikontorets mening ikke gi noen merkbar samfunnsøkonomisk gevinst i forhold til det å bygge ut Kombinasjonslinjen helt og holdent i en lang etappe. Veikontoret holdt fast ved at Østalternativet som også måtte utbygges til 4 felt selv om GF-rapporten ikke mente det, ville bli ca. 200 mill. kr dyrere enn Kombinasjonslinjen utbygd til 4 felt. Med Østalternativet var en ny tverrforbindelse til det indre Vestfold en nødvendighet. Dette ville ytterligere fordyre Østalternativet i forhold til Kombinasjonslinjen. Veikontoret så for seg en framdrift i utbyggingen av Kombinasjonslinjen med at den ble ferdig til Helland i 1997/98 i en etappe. Det å bygge ut et Vestre alternativ eller Vestre linje fra Hillestad og sørover ble betraktet som det samme som Hanekleivalinjen som ble forkastet allerede i mai 1983 da St. meld. Nr. 71 (1982-83) ”Om framtidig E-18 i midtre Vestfold” ble behandlet på grunn av sterk motstand fra landbruksmyndighetene. En ny E-18 fra Gulli og sørover utenom og forbi Semsbyen nærmet seg fullførelse. Det å tenke på en ny E-18 mellom Hillestad og Åskrysset ville føre til at parselldelen mellom Åskrysset og Gulli måtte avskrives som en del av ny E-18 var iflg. veikontoret helt uaktuelt. Veikontoret mente også ut fra FDs eget notat ble bekreftet at det ikke var noe grunnlag for å sette i gang så omfattende vurderinger som det ble etterspurt i deres uttalelse. Veikontoret foreslo videre at Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet avviste ytterligere utredninger om prosjektet, og at hovedplanen måtte vedtas uten flere forsinkelser.

Vegdirektoratet³² tok kontakt med Samferdselsdepartementet og formidlet videre veikontorets argumenter som Vegdirektoratet var helt enig i. I tillegg mente Vegdirektoratet at en ny runde med oversiktsplanlegging ville bli enda mer omfattende og politisk

³¹ Skriftlig uttalelse fra Vestfold veikontor med internt notat til Vegdirektoratet 17. november 1989 om E-18 Eik - Helland og behandling av hovedplanen

³² Telefax fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 29. november 1989 med internt notat om hovedplan for E-18 i nordre Vestfold og Buskerud med internt notat fra Vestfold veikontor 17. november 1989 som vedlegg

kontroversiell, fordi en ville måtte løse opp bindingene til Kombinasjonslinjen. Det en iflg. Vegdirektoratet kunne tjene litt samfunnsøkonomisk var at kjørekostnadene ble litt redusert ved et Østalternativ, men tidstapet med ny planlegging ville totalt overskygge dette. Dette hadde jo både FD og Vestfold veikontor poengtert. Vegdirektoratet oppfattet notatet som fulgte med uttalelsen fra FD som at Østalternativet kunne være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn Kombinasjonslinjen, men at gjennomføring av hovedplanarbeid på Østalternativet ville medføre betydelige forsinkelser av framdriften og påføre samfunnet betydelige kostnader. Bakgrunnen for dette var at det bare var gjort en forstudie av Østalternativet mens Kombinasjonslinjen hadde vært utredet i 4 år. Dette gjorde at det iflg. Vegdirektoratet bare var mulig å foreta en begrenset sammenlikning mellom Kombinasjonslinjen og Østalternativet. Finansieringen av planlegging og utbygging av Kombinasjonslinjen så Vegdirektoratet for seg ved fortsatt bompengeneinnkreving på Kjellstad i Lier og årlige bevilgninger fra statsbudsjettet. På grunn av den økonomiske situasjonen ble planleggingen inntil videre basert på to felt med forberedelse til fire felt.

Det kan være interessant her å spørre seg hvorfor denne innblanding fra FD? Det er jo klart at FD fulgte med i hva som foregikk og ville være på den sikre siden med hvilket traséalternativ som var det mest samfunnsøkonomisk lønnsomt. Men det som forundrer er jo om de har lest rapporten til Ing. Kjell Bruer AS hvor Østalt. kom enda dårligere ut enn Lavlandslinjen, som var delvis dokumentert mot helt udokumenterte påstander i GF-rapporten og den politiske motstanden fra både Sande kommune og fylkeslandbruksstyret dette alternativet hadde. Det var også litt merkelig at FD tok opp igjen Hanekleivalinjen som for lengst var skrinlagt.

En annen mulighet var at FD hadde hengt seg opp i det at Kombinasjonslinjen var 1 til 4 km lengre enn de andre veialternativene og dermed at departementet fryktet for at kjørekostnadene ville gjøre Kombinasjonslinjen samfunnsøkonomisk ulønnsomt i det lange løp. Dette virker mer som et utslag av usikkerhet til det arbeidet som Statens vegvesen utførte og til veifaglig inkompetanse i FD som igjen førte til en utidig innblanding i veivesenets arbeider. Når det gjaldt samfunnsøkonomiske beregninger som nytte/kostnadsberegninger kunne imidlertid tidligere plansjef Tore Foss³³ fortelle at små

³³ Telefonintervju med tidligere plansjef i Vestfold Tore Foss

forskjeller i veilengder kunne slå uforholdsmessig mye ut i en n/k-beregning. Ut fra dette kunne sosialøkonomene i FD tillagt n/k-beregningene en avgjørende tyngde som virket mest fordelaktig for det veialternativ som var kortest som definitivt ikke var til Kombinasjonslinjens fordel.

I en henvendelse³⁴ fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet ville de ha en ytterligere vurdering av dimensjoneringen av ny E-18. I den sammenheng var det ønskelig å få opplysninger om daværende trafikk og de framtidige trafikkmengder. Departementet ville også ha en vurdering av hvilke konsekvenser det ville ha for planprosessen om en 2-feltsløsning skulle bli valgt som permanent løsning. Departementet ønsket seg videre å få en viss antydning om nytte-kostnadsforholdet ved Kombinasjonslinjen og Østalternativet, både ved en 2-felts- og en 4-feltsløsning. Iflg. departementet hadde det vært mye diskusjon om miljømessige forhold da det gjaldt trasévalgene, og departementet ønsket disse forholdene noe nærmere belyst og da også landskapsinngrep.

Tabell 4.2: Årsdøgntrafikk (ÅDT) på E-18 ved Gunnestad i Sande

ÅR	ÅDT	Endring	ÅR	ÅDT	Endring	ÅR	ÅDT	Endring
1978	10700		1985	13600	4,6%	1992	16300	0,0%
1979	10750	0,4%	1986	14300	5,1%	1993	16300	0,0%
1980	10900	1,7%	1987	15200	6,3%	1994	16760	2,8%
1981	11200	4,1%	1988	16100	5,9%	1995	17070	
1982	11500	2,3%	1989	16900	5,0%	1996	17800	
1983	12200	6,2%	1990	16600	-1,8%	1997	18700	
1984	13000	7,8%	1991	16300	-1,8%	1998	18960	

³⁴ Skriftlig henvendelse fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 3. januar 1990 om E-18 i Buskerud og Vestfold - strekningen Eik - Helland

Tabell 4.3: Årsdøgntrafikk (ÅDT) på E-18 ved Gunnestad og Bolstad i Sande

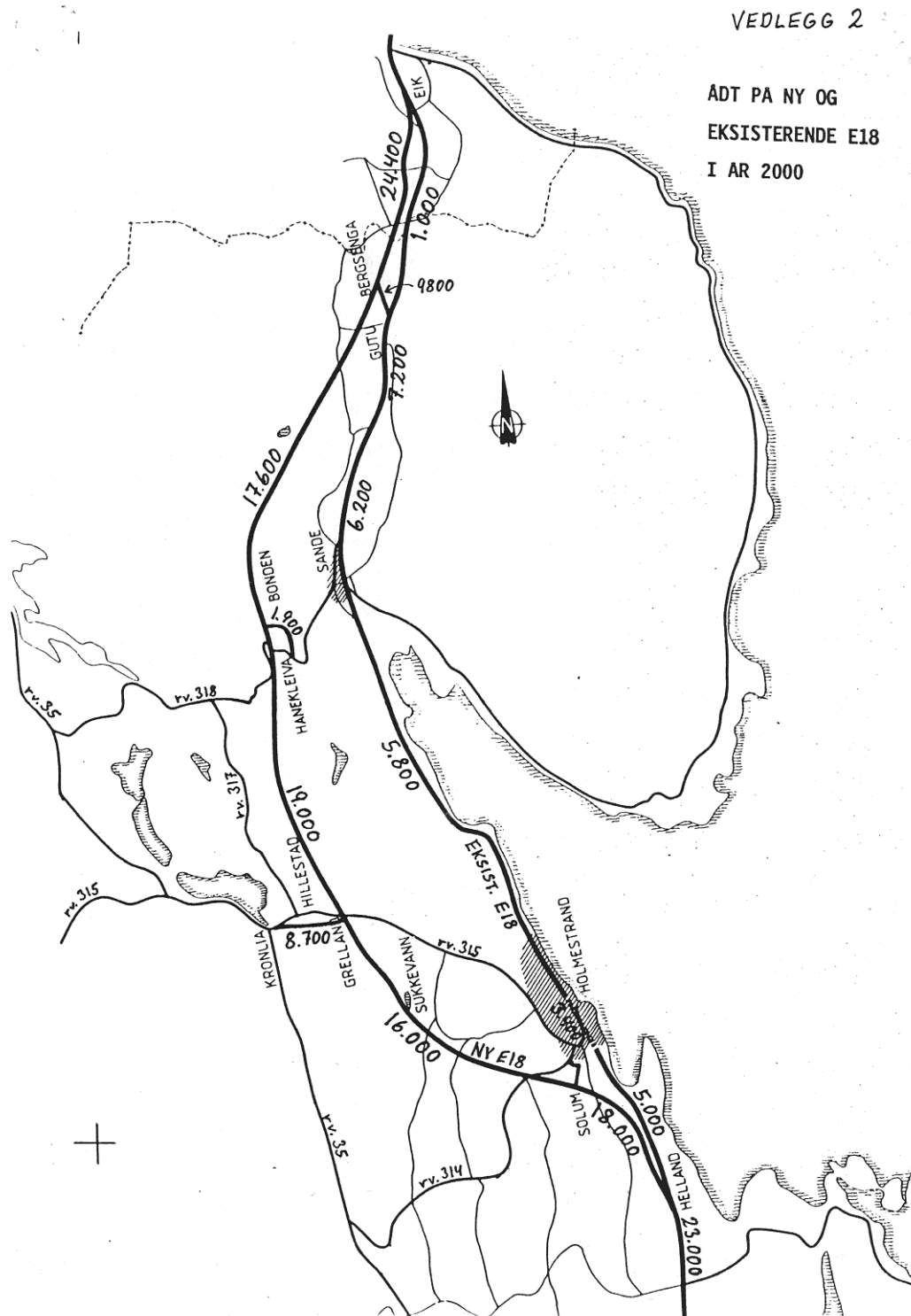
ÅR	ÅDT G.	ÅR	ÅDT G.	ÅDT B.	ÅR	ÅDT G.	ÅDT B.
1999	18940	2002	5225	16445	2005	5880	18220
2000	19265	2003	5160	17040	2006	5975	18625
2001	16820	2004	5635	17310	2008	6225	19705

Pga. raset i Hanekleivatunnelen ble 2007 et helt unormalt år da det gjaldt trafikkfordelingen mellom gml. og ny E-18 fordi den nye E-18 var stengt de første 6-7 månedene i 2007 og dermed har jeg sløffet dette året i statistikken. Det ble Vestfold veikontor sin jobb³⁵ å gi svar på det Samferdselsdepartementet var ute etter. Det var noe forskjell mellom hovedplanprognosen som veikontoret hadde utarbeidet og NVVP-prognosen ved at hovedplanprognosen lå litt høyere enn NVVP-prognosen i trafikkvekst.

Veikontoret mente at forskjellen mellom de to prognosene var så vidt liten at det ikke ville være avgjørende for utbyggingsstandarden på E-18. I tilfelle en modernisering av Vestfoldbanen regnet veikontoret med en fordobling av passasjerantallet her, noe som ville gi en beregnet reduksjon på ca. 3000 kjt. pr. døgn. Dette anså en til å ligge ganske langt inn i framtida. Iflg. veikontoret var det et mål med ny E-18 at denne ikke bare skulle avlaste daværende E-18 for biltrafikk men også randbebyggelsen for store miljøproblemer som støy, forurensning, barrierefølelse, fremkommelighet og trafikkulykker. Da sa det seg selv at en ny E-18 måtte legges et stykke unna den daværende E-18. Kombinasjonslinjen ville da iflg. veikontoret gjøre dette bedre enn både Lavlandslinjen og Østalternativet. Uansett trasé ville en iflg. veikontoret bli nødt til bygge ut en ny E-18 til 4 felt på hele strekningen mellom Eik og Helland ganske raskt etter fullføringen av en 2-feltsvei.

³⁵ Skriftlig notat fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 9. januar 1990 om E-18 Buskerud og Vestfold - strekningen Eik - Helland

Siden en allerede var i gang med detaljplanlegging av ny E-18 fra Buskerud grense og sørover i 2 parseller, ble en nødt til å begynne forfra igjen med detaljplanene dersom en skulle gå inn for bare 2-feltsvei på permanent basis. For hovedplanen ville dette ikke by på noen praktiske problem.



Figur 4.2: Prognose for årstdøgns trafikk på ny og eksisterende E-18 i år 2000. St. meld. nr. 106 (1977-78). Om framtidig hovedvegnett i nordre Vestfold.

Det var iflg. veikontoret ikke mulig å gi en fullstendig sammenlikning av mulige miljøforskjeller mellom Kombinasjonslinjen og Østalternativet. Dette var fordi Kombinasjonslinjens miljømessige konsekvenser var utførlig utredet i hovedplanen bl.a. i

samarbeid med landbruks-, miljøvern- og kulturminneetatene. Det ble også benyttet landskapsarkitekter for å få til en optimal tilpasning av veien i landskapet, med støyskjerming mv. Østalternativets miljømessige konsekvenser var ikke blitt utredet, men slik som traseen var utformet ville den iflg. veikontoret komme i konflikt med både landbruket og få nærføring til flere boligområder i det østre Sande.

Tabell 4.4: Nytte-/kostnadsforhold mellom de forskjellige veialternativer(EFFEKT 3)

Traséalternativ:	4-feltsvei:	Anleggsinvesteringer:
Kombinasjonslinjen	0,77	1 600 mill.kr
Lavlandslinjen	0,80	1 800 mill.kr
Østalternativet	0,73/0,69 med Ha.kl.tunnel	1 900/2 100 mill.kr

Kilde: Skriftlig uttalelse fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 13. mars 1990 om E-18 Eik - Helland - nytte/kostnadsforholdet for Østalternativet

Nytte/kostnadsforholdet var beregnet av EDB-programmet EFFEKT 3 som var best beregnet for veier med liten og middels stor trafikk, og var da ikke tilpasset nybygging av 4 felts motorveier slik at forholdet med økt kjørelengde slo ugunstig ut for Kombinasjonslinjen i forhold til Østalternativet.

Iflg. Vegdirektoratets³⁶ beregninger ville årsdøgntrafikken i år 2000 på Kombinasjonslinjen være 24 400 kjt. mellom Eik og Gutu, for deretter å minke til 16 000 kjt. mellom Hillestad og Helland. Dette var tall i fra hovedplanprognosen når det gjaldt trafikkøkning. En regnet fortsatt med at 5-7000 kjt. ville benytte gammel E-18. Vegdirektoratet poengterte med at veinormalen for en tofelts vei var på 15 000 kjt. pr. døgn, og denne ville da være sprengt innen år 2000.

Vegdirektoratet påpekte videre at var det miljøforhold som var en av hovedårsakene til valget av Kombinasjonslinjen i sin tid. En ønsket da å åpne for bedre kontakt med de indre delene av Vestfold, og samtidig dempe arealpresset i de belastede kystområdene. Disse argumentene hadde like stor styrke i 1990 som i midten av 1970 åra. Alle store veianlegg

³⁶ Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 1. februar 1990 om E-18 Eik - Helland

ville iflg. Vegdirektoratet føre til lokale ulemper, og hovedplanarbeidet hadde vist at gjennom endringer av linjevalg hadde en kommet de lokale ønskene i møte. Videre var det iflg. Vegdirektoratet allerede oppnådd ytterligere forbedringer på miljøområdet for de parseller som var detaljplanlagt. Som konklusjon kunne Vegdirektoratet berette at de regionale planvurderinger veide til sist tyngre enn ønsket om kortest mulig vei, og mente at denne beslutningen hadde stått like sterkt hele tida, og at denne løsningen ville vise seg å være framtidsrettet.

FD³⁷ var ikke fornøyd med de samfunnsøkonomiske beregningene som var gjort på Kombinasjonslinjen, Lavlandslinjen og Østalternativet. Det var FDs klare oppfatning at valg av samfunnsøkonomiske ulønnsomme traseer ikke var et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå distriktpolitiske målsettinger som forbindelse til indre Vestfold. På grunn av den enorme trafikkøkningen ville ikke FD motsette seg en utbygging fra Eik til Hanekleiva langs Kombinasjonslinjen. FD ønsket fortsatt en grundig samfunnsøkonomisk vurdering av en trasé fra Hanekleiva langs med Rv. 35 (Bispeveien) fra Hillestad til Åskryset, og at det ble foretatt en grundig samfunnsøkonomisk vurdering av en tverrforbindelse til det indre Vestfold.

FDs holdning her syntes å være preget av at n/k-forholdet betydde alt og at alle andre forhold hadde ingen betydning. Langs med Rv. 35 (Bispeveien) var det unison motstand mot noen ny E-18 som ikke hadde en eneste tilhenger i hele Vestfold, så ikke ut til å ha gjort noe inntrykk på FD. Fornuftige argumenter utenom n/k-forhold ble ikke godtatt av departementet minner her om at bare en type argumentasjon ble godtatt. Under slike forhold blir idèalet om argumentenes gjennomslagskraft og kampen om det beste argument borte og fortiet av rå makt praktisert som et slags argumentforbud. Det kan også sies at departementet satte agendaen for en ensrettet diskurs som førte til en lang ”vandring” i n/k-forhold som skulle vare i flere år. Her er det også viktig å være oppmerksom på at sosialøkonomene var bundet av sine fagstrukturer, hvor alt som ikke kunne tallfestes var uakseptabelt. På grunnlag av dette kunne de ikke i sine samfunnsøkonomiske vurderinger avvike fra n/k-analyser.

³⁷ Skriftlig henvendelse fra Finansdepartementet til Samferdselsdepartementet 2. mai 1990 om E-18 i Vestfold, godkjenning av hovedplan for strekningen Eik - Helland

Vegdirektoratet³⁸ kunne meddele at de spørsmålene som FD stilte var viktige. Men realiteten var bl.a. at en hadde en regnemetode (dataprogram EFFEKT 3) som ikke fanget opp ulempene ved en voksende køsituasjon på en etter hvert overbelastet vei, og at dette var realiteten på daværende E-18 i nordre Vestfold. I et forsøk på å innfri FDs krav så langt det lot seg gjøre gjorde konsulentfirmaet Bruer IKB AS en n/k-beregning hvor køsituasjonen på daværende E-18 ble fanget opp. Basert på de forutsetningene som gjaldt for Kombinasjonslinjen viste Bruers beregning at prosjektet hadde et n/k-forhold på 3,6. Inngangsdataene (innsatsfaktorene) var forholdsvis usikre som bl.a. kapasitetsgrensa for daværende E-18, og det ble dermed gjort en følsomhetsberegning med andre kapasitetstall som ga et n/k-forhold på 2,4.

Vegdirektoratet mente at Bruers metode ga en god beskrivelse av situasjonen på sterkt trafikkerte veier fordi at når trafikken vokste så vokste trafikkostnadene eksponensielt og ikke lineært som ved veivesenets gamle metode. Ut fra de nye beregningene ble det dokumentert at Kombinasjonslinjen var et lønnsomt prosjekt med n/k-forhold på mellom 2 og 3. Bruer IKB AS vurderte også nyttetapet ved å utsette utbygging av Kombinasjonslinjen i 7 år til 1 milliard kr. Nyttetapet ville bli enda større på Lavlandslinjen fordi under anleggsperioden ville det bli store trafikkulempere daværende E-18. Det ble ikke foretatt noen n/k-beregning av alternativ langs Rv. 35 (Bispeveien) pga. de sterke argumentene som veikontoret hadde kommet med tidligere og som Vegdirektoratet delte.

Det som FD ba om ville iflg. Vegdirektoratet kreve en helt ny planleggingsprosess for både Østalternativet og Lavlandslinjen. I tillegg kom planlegging av ny vei langs Rv. 35 (Bispeveien). Alt dette ville iflg. Vestfold veikontor ta 7 år, med først en utredningsfase på 2 år og en hovedplanfase på 5 år. Dette ville da medføre at en ikke ville kunne starte anleggsarbeidene før 1997-98. En slik utsettelse ville bare eskalere alle de problemene som allerede var for både de kjørende og for lokalbefolkningen som bodde nær daværende E-18 pga. stadig økende trafikk, og veivesenet ville ikke ha ansvaret for en slik utsettelse med de problemene som dette ville medføre. Videre mente Vegdirektoratet at det ikke hadde kommet noen nye momenter som skulle tilsi noe behov for nye utredninger. På bakgrunn av

³⁸ Skriftlig henvendelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 13. juni 1990 om forslag til svar på Finansdepartementets brev av 2. mai 1990 med notat fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 12. juni 1990 om E-18 i Vestfold, godkjenning av hovedplan for strekningen Eik - Helland som vedlegg

dette ba Vegdirektoratet om at hovedplanen for Kombinasjonslinjen burde godkjennes så snart som mulig.

Samferdselsdepartementet³⁹ sa seg helt enig i Vegdirektoratets argumenter, og på denne bakgrunn var det Samferdselsdepartementets klare oppfatning at det var nødvendig å komme i gang med utbygging av ny E-18 i nordre Vestfold snarest mulig, og med rask framdrift.

4.1.14 Godkjenning og ikke godkjenning av hovedplanen

Samferselsdepartementet⁴⁰ kunne meddele at etter behandling i Regjeringen kunne departementet gi Vegdirektoratet anledning til å godkjenne hovedplanen for ny E-18 Eik - Helland. Departementet understreket videre at i det videre planarbeidet måtte det legges vekt på miljøforhold og hensyn til landbrukets interesser.

I godkjenningen av hovedplanen oppfattet Vegdirektoratet⁴¹ at Samferdselsdepartementet hadde foretatt en overordnet vurdering av hovedplanen, slik at spørsmålet om Kombinasjonslinjen i forhold til andre korridorer var vurdert, og at behandlingen i regjeringen bekreftet tidligere vedtak om at en ny E-18 i det nordlige Vestfold skulle følge Kombinasjonslinjen.

De linjeendringene som Vestfold veikontor gjorde etter å ha innfridd uttalelsene fra fagetater, fylker og kommuner etter offentlig ettersyn var tydeligvis ikke Vegdirektoratet⁴² fornøyd med, for 90 mill. kr i ekstraomkostninger for å komme uttalelsene i møte var åpenbart for mye for Vegdirektoratet. Det ble da en tautrekking mellom Vegdirektoratet og Vestfold

³⁹ Skriftlig uttalelse fra Samferdselsdepartementet til Finansdepartementet 19. juli 1990 om E-18 i Vestfold - godkjenning av hovedplan for strekningen Eik - Helland med skriftlig henvendelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 13. juni 1990 om forslag til svar på Finansdepartementets brev av 2. mai 1990 med notat fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 12. juni 1990 om E-18 i Vestfold, godkjenning av hovedplan for strekningen Eik - Helland som vedlegg

⁴⁰ Skriftlig henvendelse fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 24. august 1990 om hovedplan for strekningen Eik - Helland

⁴¹ Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til både Buskerud- og Vestfold veikontor 7. september 1990 om hovedplan for E-18 Eik - Helland

⁴² Op. Cit. Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til både Buskerud- og Vestfold veikontor 7. september om hovedplan for E-18 Eik - Helland

veikontor⁴³ hvor også fagetater i Holmestrand⁴⁴ og Sande⁴⁵ tok affære for å argumentere mot Vegdirektoratets oppfatninger om hvor veilinjene skulle ligge, og resultatet ble til slutt identisk med de linjeendringene som veikontoret hadde gjort før Vegdirektoratet begynte å behandle hovedplanen.

Naturvernforbundet i Tønsbergdistriktet⁴⁶ var opprørt over ”rotet” med nytte/kostnadsberegningene som varierte fra 0,69 til 3,6 med forskjellige inngangsdata (innsatsfaktorer) og kapasitetstall slik at Naturvernforbundet sådde tvil om sannhetsgehalten i disse beregningene. Videre ble det fokusert på detaljer som hastighet og veilengder som Naturvernforbundet oppfattet som direkte feil i en rapport om samfunnsøkonomiske beregninger for E-18 Kombinasjonslinjen datert 13. juni 1990 og utarbeidet av Vestfold veikontor. Det samme gjaldt tidskostnader i køsituasjon ble fritidstrafikk i helgene priset likt med virketrafikk på hverdager, og iflg. Naturvernforbundet hadde tidskostnadene dominerende plass i beregnet nytte forsterket dette inntrykket. Det ble også poengtert at iflg. Naturvernforbundet bygde ikke hovedplanen på en aktuell veiutredning.

I et intervju med Tønsbergs Blad⁴⁷ fortalte samferdselsminister Kjell Opseth at Samferdselsdepartementet regnet med at klagebehandlingen ville være avsluttet relativt tidlig i 1992. Han registrerte at de fleste klagene gikk på saksbehandlingsfeil, og at en måtte nøye undersøke om det var noe i dokumentene som inneholdt feilaktige opplysninger slik som Naturvernforbundet hadde påstått gjennom konkrete feil i dokumentene gjorde at Kombinasjonslinjen framsto som langt mer samfunnsøkonomisk lønnsom enn det den i realiteten var.

⁴³ Intervju med tidligere plansjef Tore Foss og Steinar Aspen ved Vestfold veikontor 16. mars 2009

⁴⁴ Op. Cit. Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til både Buskerud- og Vestfold veikontor 7. september om hovedplan for E-18 Eik - Helland

⁴⁵ Op. Cit. Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til både Buskerud- og Vestfold veikontor 7. september om hovedplan for E-18 Eik - Helland

⁴⁶ Uttalelse fra Naturvernforbundet i Tønsbergdistriktet til Vestfold veikontor, veisjefen 9. desember 1991 om E-18 i nordre Vestfold, Kombinasjonslinjen er klart ulønnsom. Fakta på bordet før den politiske sluttbehandlingen, og uttalelse fra Naturvernforbundet i Tønsbergdistriktet til Vestfold veikontor, veisjefen og Vestfold fylke, fylkesordføreren 30. desember 1991 om E-18 i nordre Vestfold, Kombinasjonslinjen er klart ulønnsom. Fakta på bordet før den politiske sluttbehandlingen.

⁴⁷ Artikkel i Tønsbergs Blad 19. desember 1991 om E-18 - avgjørelse først neste år

I et intervju med Tønsbergs Blad⁴⁸ fortalte lederen for Naturvernforbundet i Tønsbergdistriktet, Rolf Egil Haakonsen at han ikke trodde fungerende veisjef Tore Kaurin snakket sant da han til Tønsbergs Blad fortalte at alle feil var rettet. Tvert imot hevdet Haakonsen at nye feil ble begått så seint som halvannen måned i forveien i et notat fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet. Haakonsen mente at det var skandaløst at det var så mye rot og feil i denne behandlingsprosessen, og at de politiske myndigheter måtte komme på banen for å rydde opp i dette uføret.

Etter ”rotet” i n/k-beregningene gikk fylkesstyret i Vestfold Høyre⁴⁹ inn for en fullstendig utredning av Lavlandslinjen fra Hanekleiva og sørover som måtte inneholde en bred analyse av miljømessige konsekvenser, vektlegging av kostnadmessige vurderinger, samt hvordan en kunne tilrettelegge kommunikasjon mellom vei og jernbane. Iflg. Vestfold Høyre kunne dette arbeidet pågå samtidig med anleggsarbeidene mellom Eik og Hanekleiva, slik at tid ikke gikk til spille. Dette utspillet fra Høyre fikk medhold av Holmestrand kommune⁵⁰.

I forbindelse med klagen fra Naturvernforbundet i Tønsbergdistriktet var Vestfold veikontor⁵¹ innforstått med at de hadde gjort noen feil i n/k-beregningene, som blant annet veilengde og hastighet som Naturvernforbundet hadde påstått. Ellers var veikontorets svar som forklart over med forskjellige metoder, kapasitetstall og følsomhetstall.

Nytte-/kostnadsberegningene var iflg. Samferdselsdepartementet⁵² svært følsomme overfor endringer i trafikkforutsetningene. På grunnlag av blant annet dette hadde departementet kommet fram til at godkjenning av hovedplanen skulle være begrenset til strekningen mellom Eik og Gutu. Det var jo her tydelig at departementet hadde gått tilbake på Vegdirektoratets godkjenning av hovedplanen av 7. september 1990 for strekningen Eik - Helland, og ba om nye vurderinger.

⁴⁸ Artikkel i Tønsbergs Blad 19. desember 1991 om nye E-18 - feil fra veivesenet?

⁴⁹ Artikkel i Tønsbergs Blad 29. februar 1992 ”Høyre ber om ny trasévurdering”

⁵⁰ Artikkel i Tønsbergs Blad 29. februar 1992 ”Seier for Holmestrand”

⁵¹ Skriftlig henvendelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 23. mars 1992 om nytte/kostnadsberegninger for E-18 i nordre Vestfold med notat fra Vestfold veikontor 18. mars 1992 om nytte/kostnadsberegninger for E-18 i nordre Vestfold som vedlegg

⁵² Skriftlig uttalelse fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 17. juli 1992 om hovedplan for E-18

I telefonintervju med Rolf Egil Haakonsen var det både en plikt og et mål å komme til bunns i det ”virvaret” av n/k-tall som florerte, fordi det for utenforstående virket som om Vestfold veikontor enten ikke hadde oversikten av hva de holdt på med eller at de drev med manipulering av n/k-tall. Iflg. Haakonsen fikk han også et inntrykk av at politikerne undervurderte det store spriket i n/k-tallene. Det er ingen tvil om at det store spriket og alle de forskjellige n/k-tallene som ble lagt fram etter hvert og forskjellige forklaringer på hvert n/k-tall ikke ga noe tillitt. Stadig nye n/k-tall med økte verdier for økt overbelastning hvor en ny tofeltsvei får høyere n/k-verdi enn en firefeltsvei er for meg vanskelig å fatte og det var det vel også for Samferdselsdepartementet, som på grunnlag av bl.a. dette ikke ville godkjenne hovedplanen. Det at veikontoret og departementet opererte med forskjellige prognoser for trafikkvekst gjorde ikke saken noe bedre. Det virket også som om medarbeiderne hos Bruer AS i tillegg til at de hadde nyere og mer avanserte metoder som bl.a. fanget opp kjøøringskostnadene og forskjellen i verdiene mellom virke- og fritidskjøring også var mer oppdatert på n/k-analyser enn medarbeiderne ved Vestfold veikontor. Dette kan være en grunnleggende årsak til at de forskjellige n/k-tall og forklaringer på dette virket tilfeldige og usammenhengende.

4.1.15 Tilleggsvurderingen

Videre kunne Samferdselsdepartementet⁵³ opplyse at NSB hadde begynt planleggingen av ny dobbeltsporet Vestfoldbane med dimensjonert hastighet på 160-200 km/t. NSBs planer var iflg. departementet en ny forutsetning i den langsiktige planleggingen av ny E-18, og den videre vurderingen av veisystemet burde sees i sammenheng av dette. Departementet ønsket dermed vurdert en samordnet vei- og jernbaneutbygging sør for Gutu. Nord for Gutu var en slik samordning av utbyggingen allerede forutsatt. Departementet ønsket videre en nærmere vurdering ut i fra NSBs planer om hvor stor trafikk som kunne gå på Vestfoldbanen i framtida, og ut fra dette få en vurdering av hvilke konsekvenser dette kunne ha for dimensjoneringen av ny E-18. Departementet ba da Vegdirektoratet om å inngå et samarbeid med NSB om dette. Det var et ønske fra departementet at en fikk en konklusjon på denne vurderingen innen utgangen av året slik at en enten kunne stadfeste Vegdirektoratets

⁵³ Op.cit. Skriftlig uttalelse fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 17. juli 1992 om hovedplan for E-18

hovedplanvedtak av 7. september 1990 eller sette i gang med nye utredninger av andre traseer som igjen ville føre til forsinkelser av prosjektet.

Det ble laget en tilleggsvurdering⁵⁴ hvor det ble utarbeidet et nytt traséforslag som skulle gå parallelt med den planlagte jernbanetraseen fra Bergsenga og sørover til Holm. Dette ble utført av Vestfold veikontor i nært samarbeid med NSB, fylkesmannens miljøvernavdeling, fylkeslandbrukskontoret i Vestfold og fylkeskultursjefen i Vestfold. Deretter skulle den planlagte veitraseen følge Lavlandslinjen sørover til Helland. Den nye veitraseen som ble kalt NSB-linjen ble godt mottatt av de fleste fagetater og interessegrupper i første omgang. Vegdirektoratet⁵⁵ hevdet straks at tilleggsvurderingen ikke representerte noe nytt eller at den avdekket nye forhold som skulle tilsi ytterligere utredninger, og at dette var i samsvar med veisjefens oppfatning. Årsaken til dette var at Statens vegvesen⁵⁶ og NSB hadde vurdert en samordning av vei og jernbane sør for Gutu og kommet til at det ikke var noen vesentlig gevinst i å hente på et samarbeidsprosjekt mellom veivesenet og NSB. Selv om kombinasjonslinjen falt dårligere ut enn NSB-linjen mht. landbruket og miljøet forsvarte dette iflg. Vegdirektoratet ikke noen endring av hovedplanvedtaket av Kombinasjonslinjen. NSB-linjealt. hadde også litt dårligere n/k-forhold enn Kombinasjonslinjen. Videre kunne Vegdirektoratet opplyse at fylkestinget hadde med stort flertall avvist ytterligere utredning av tilleggsvurderingen, fordi dette først og fremst ville forsinke videre utbygging av ny E-18 fra Gutu og sørover.

Samferdselsdepartementet⁵⁷ kunne ikke se at det forelå noen saksbehandlingsfeil som feil lovanvendelse eller andre grunner som skulle tilsi noen ugyldighetsgrunn for Vegdirektoratets hovedplanvedtak av 7. september 1990. Samferdselsdepartementet var av den oppfatning at en ny planleggingsrunde ville ta 5 år og at anleggsarbeidene for en NSB-linje ville ta ett år mer enn anleggsarbeidene for Kombinasjonslinjen, slik at en ferdigstillelse

⁵⁴ Skriftlig beskjed fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 25. november 1992 om tilleggsvurdering til hovedplan for E-18 Eik - Helland

⁵⁵ Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 2. desember 1992 om hovedplan for E-18, Eik - Helland, tilleggsvurdering

⁵⁶ Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 18. mars 1993 om hovedplan for E-18, Eik - Helland, tilleggsvurdering

⁵⁷ Skriftlig uttalelse fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 18. juni 1993 om hovedplan for E-18, Eik - Helland, stadfesting av hovedplan for strekningen Gutu - Helland i nordre Vestfold

av en NSB-linje ville bli 6 år seinere enn for Kombinasjonslinjen, og dette var iflg. Samferdselsdepartementet helt uakseptabelt.

En kan her stille et spørsmål om hvorfor tilleggsvurderingen ble utført da både Samferdselsdepartementet, NSB og Vegdirektoratet hadde en såpass forutinntatt innstilling til hele tilleggsvurderingen. Jeg spurte flere personer om dette i telefonintervju og ansikt til ansiktintervju. Ut fra teorien til Flyvbjerg skulle dette med å planlegge firefelts motorvei og dobbeltsporet høyhastighetsbane side om side fra Gutu og sørover mot Holm være prototypen på det moderne prosjekt hvor prosjektet av mange ble sett på som et ideal men hvor resultatet endte opp i en rein skrinleggelse av hele prosjektet. Hvorfor gikk det slik? Ut fra de intervjuene jeg foretok dannet jeg meg det inntrykket at det her var divergerende oppfatninger og strategier, men enighet om at resultatet av prosjektet ville bli langt mer negativt enn den løsningen som ble valgt. Resultatet som alle var enige i var at dette ville skape et belte i kulturlandskapet som kunne bli opptil 100 m bredt og at Sande sentrum ville etter all sannsynlighet bli betydelig mer rasert eller oppsplittet enn det den valgte løsningen resulterte. Mye mer med landbruksarealer ville også bli ødelagt. På grunnlag av dette er det litt merkelig at NSB-linjen falt bedre ut enn Kombinasjonslinjen mht. landbruket og miljøet, som i omtalen over. Målet ved utbyggingen var iflg. tidligere veisjef Tore Foss i tillegg til det distriktpolitiske, at den nye E-18 tatt forholdene i betraktning skulle legges lengst mulig vekk fra bebyggelsen. Mens målet for NSB sitt vedkommende var iflg. utbyggingssjef Ole Kontorp å bygge jernbanen etter ”Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging” slik at jernbanen skulle gå fra sentrum til sentrum. Da sier det seg selv at disse to målene var så forskjellige at de ikke kunne forenes. For tidligere samferdselsminister Kjell Opseth var målet å finne ut den samfunnsøkonomiske lønnsomheten var bedre med jernbane og vei side om side enn vei og jernbane hver for seg. Dette var også målet til tidligere leder for Naturvernforbundet i Tønsberg og omegn Rolf Egil Haakonsen. For Opseth var dette også en strategi for å få en endelig avklaring på om Kombinasjonslinjen var den mest samfunnsøkonomisk lønnsomme av alle tenkelige linjealternativer, slik at en kunne gjøre et endelig vedtak så anleggsarbeidene kunne komme i gang. Resultatet ble at jernbanen fikk den samme traseen som i tilleggsutredningen mens veien fulgte Kombinasjonslinjens trasé. En årsak til dette var iflg. tidligere plansjef Tore Foss ved Vestfold veikontor at for jernbaneprosjekter ble det operert med høyere kalkulasjonsrente enn for veiprosjekter slik at jernbanetraseen fikk bedre samfunnsøkonomisk

lønnsomhet enn det veien fikk langs NSB-linjetraseen. Veitrasé langs Kombinasjonslinjen fikk da bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I og med at Kombinassjonslinjen hadde bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet sa det seg selv at NSB-linjen var uaktuell. For FD som hadde det avgjørende ord i denne saken her ville aldri ha godtatt noe annet. Det som etter min oppfatning mangler her er en vurdering av dersom tilleggsvurderingen hadde blitt en realitet, med hvordan en skulle takle det å bygge dobbeltsporet jernbane og firefeltsvei side om side og i kryssing med hverandre inne i Holmestrandfjellet med de stive linjekurvaturer som begge prosjektene hadde, og utfordringene dette ville medføre, for å dokumentere at dette antakelig ville bli umulig å gjennomføre.

4.1.16 Detaljplanen

Veisjefen i Vestfold⁵⁸ fattet den 5. august 1992 detaljplanvedtak på strekningen Buskerud grense - Gutu hvor alle berørte grunneiere og rettighetshavere, fylket og Sande kommune med fagetater ble underrettet om dette. Med hjemmel i Vegloven fattet veisjefen et vedtak om utvidet byggegrense til 50 meter på begge sider av veien som et miljørettet tiltak som en del av detaljplanen.

I behandlingen av detaljplanen kom det krav fra berørte grunneiere⁵⁹, landbruksnemnda i Sande, Sande kommunestyre, fylkeslandbrukssjefen og fylkesskogsjefen. Det som var felles krav fra samtlige var at det ble bygget miljøtunnel ved Bjørgehaugen, og at det ble satt opp gjerder på begge sider av ny E-18. Miljøtunnel ved Bjørgehaugen ble sett på som et viktig avbøtingstiltak for å unngå en sterkt sjenerende skjæring i kulturlandskapet, slik at det daværende lokalveisystemet kunne beholdes. Det var jo dette de fleste uttalelsene dreide seg om fordi parsellen fremdeles var planlagt fram til Hallan og ikke til Gutu, fordi Bjørgehaugen ligger mellom Gutu og Hallan.

⁵⁸ Skriftlig underretning om detaljplanvedtak fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 11. august 1992

⁵⁹ Telefax fra advokatfirmaet Gulsvik, Storemoen og Andersen til veisjefen i Vestfold 7. september 1992 om ny E-18 i Vestfold. Sande grunneierlags klage over detaljplanvedtak av 5. august 1992 med skriftlig uttalelse fra advokatfirmaet Gulsvik, Storemoen og Andersen til Vestfold veikontor 14. desember 1991 om grunneierkommentarer til detaljplan ny E-18, Buskerud grense - Hallan i Sande, med utskrift fra møteprotokoll til Sande landbruksnemnd 7. januar 1991 om detaljplan for ny E-18 Eik - Helland, parsell Buskerud grense - Hallan i Sande kommune, uttalelse til planen, felles merknader fra fylkeslandbrukssjefen og fylkesskogsjefen 24. januar 1991 og med utskrift Sande kommunestyrets møteprotokoll 27. mars 1991 over kommunestyrevedtak 20. mars 1991 angående detaljplan for ny E-18 Eik - Helland, parsell Buskerud grense - Hallan i Sande kommune som vedlegg.

Alle grunneierne⁶⁰ langs den planlagte E-18 i Sande sendte en felles klage hvor de ikke fant samsvar mellom Samferdselsdepartementets vilkår for dimensjonering av ny E-18 og Vestfold veikontors detaljplan med sterk grad av tilrettelegging og erverving av arealer for 4 felt. De mente at det var mangel på samsvar mellom hovedplan og detaljplan og krevde ingen iverksetting av detaljplanvedtaket før klagen var avgjort.

Naturvernforbundet⁶¹ fulgte opp med klage i samme ordspråk med blant annet å påpeke at begrepet ekspropriasjon eller erverv av arealer i detaljplanen var å gå langt lenger enn begrepet båndlegging av arealer som ble benyttet i hovedplanen. Dermed stod detaljplanvedtaket iflg. Naturvernforbundet i strid med stadfestingsvedtaket for hovedplanen, og måtte da bli ugyldig.

Fylkesmannen i Vestfold, landbruksavdelingen og landbrukskontoret- /nemnda i Sande hadde fått detaljplanene til uttalelse. Landbruksdirektøren⁶² ved fylkesmannens landbruksavdeling i Vestfold hadde merket seg en viss forskjell mellom veisjefens detaljplanvedtak den 2. september 1993 og det vedtaket som Samferdselsdepartementet ved samferdselsminister Oppseth hadde fattet den 18. juni 1993 når det gjaldt begrensningen av forberedelse til 4-feltsvei. Etter landbruksdirektørens mening hadde veisjefen i sitt vedtak gått merkbart lenger i sin forberedelse til 4 felt i første byggetrinn enn det samferdselsministeren hadde gjort i sitt vedtak. Landbruksdirektøren valgte å ta Samferdselsministeren på "ordet" fordi det var jo i Samferdselsdepartementet makta lå og ikke på Vestfold veikontor, slik at det var Samferdselsministeren og Samferdselsdepartementet som hadde det avgjørende ordet og ikke veisjefen og Vestfold veikontor. Med bakgrunn i dette valgte landbruksdirektøren ikke å overprøve veisjefens detaljplanvedtak, men bare tilføye noen tiltak som tosidig permanent viltgjerde mellom Buskerud grense og Hanekleivatunnelen og et par over- og underganger for kryssing av ny E-18.

⁶⁰ . Felles skriftlig klage fra grunneierne langs planlagt E-18 til Vestfold veikontor 22. september 1993 om klage over detaljplan for E-18

⁶¹ Skriftlig klage fra Naturvernforbundet til Vestfold veikontor 5. oktober 1993 om ny E-18 i nordre Vestfold - klage på detaljplanvedtak for strekningen Gutu - Hanekleiva

⁶² Landbruksdirektørens skriftlige innstilling til Vestfold fylkeslandbruksstyre som gjorde vedtak i samsvar med innstillingen 16. november 1993

Under detaljplanleggingen ble det en ”strek i regninga” for veikontoret at Holmestrand kommune⁶³ gjennom formannskapsvedtak av 31. august 1993 fattet vedtak om at Plan- og bygningsloven skulle gjelde for all videre planlegging av ny E-18 gjennom Holmestrand kommune. Detaljplanvedtaket som opprinnelig var fra Buskerud grense til Hvittingsrud i Holmestrand kommune ble da forkortet til kommunegrensa mellom Holmestrand og Sande midt inne i Hanekleivatunnelen. I sitt svar til Naturvernforbundet og grunneierne langs planlagt E-18 poengterte veikontoret⁶⁴ at en båndlegging etter Vegloven hadde en mye lengre varighet enn en båndlegging etter Plan- og bygningsloven hvor båndleggingstida bare var på 4 år. Iflg. veikontoret var dette alt for kort tid når en tenkte seg en anleggsperiode opp mot 7 år. Da krevdes det grunnerverv og ikke bare båndlegging, slik at planene ble forutsigbare noe som iflg. veikontoret var til fordel for både veivesenet, kommune og grunneiere. Dersom veikontoret la opp til båndlegging etter Vegloven eller grunnerverv etter

Plan- og bygningsloven for bare 2 felt ville dette iflg. veikontoret medføre en helt ny planleggingsprosess når en skulle utvide til 4 felt, og dette ville være urasjonelt i tillegg til at det ville kreve mye mer med planleggingsressurser. Dessuten mente veikontoret at denne formen for planlegging ville virke både uryddig og uforutsigbar på spesielt de berørte grunneiere.

Selv om samferdselsminister Opseth hadde uttalt i vedtaket av 18. juni 1993 at det var tilstrekkelig med bare båndlegging av arealer som forberedelser til 4-feltsvei, og at veisjefens detaljplanvedtak av 2. september 1993 fortalte noe annet, så var det jo klart at veisjefen som var byråkrat var forpliktet til å holde seg til lovverket så langt det lot seg gjøre. Det som her var tilfelle var at en var inne i en periode hvor en forberedte en overgang fra Veiloven til Plan- og bygningsloven, fordi Veiloven ville bli ugyldig etter 1. juli 1994. Med Plan- og bygningsloven fulgte det andre regler hvor båndlegging av arealer hadde en begrenset varighet på 4 år. På grunnlag av denne signaliserte veisjefen grunnerverv av de samme arealene som Opseth ville båndlegge. Årsaken til dette lå i at veisjefen var forutseende nok til at det antakelig ville gå mer enn 4 år før en kom til å starte anleggsarbeidene på de to siste

⁶³ Skriftlig uttalelse fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 1. desember 1993 om detaljplan E-18 Eik - Helland, parsell Gutu - Hallan og Hallan - Hanekleiva, klager på veisjefens vedtak om detaljplan godkjenning

⁶⁴ Op. cit. skriftlig uttalelse fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 1. desember 1993 om detaljplan E-18 Eik - Helland, parsell Gutu - Hallan og Hallan - Hanekleiva, klager på veisjefens vedtak om detaljplan godkjenning

feltene på ny E-18. Han ville da sikre seg i mot en ny runde med detalj- eller reguleringsplanlegging ved å vedta grunnnerverv med en gang. Det kan virke litt naivt av landbruksdirektøren å ta Opseth på ”ordet” slik han gjorde, fordi landbruksdirektøren burde ha satt seg bedre inn i både Veiloven og Plan- og bygningsloven og den overgangsordningen en var inne i. Det merkelige her var at landbruksdirektøren som også var byråkrat burde forstå at lovverket var den maktinstitusjonen som stod over alt annet her i landet, som selv ikke samferdselsminister Opseth med den autoriteten han hadde, kunne overprøve. Det er kun i gjennom flertallsvedtak i Stortinget at lover kan endres og dette har en hver byråkrat plikt til å være inneforstått med. Flere av klagerne som Sande grunneierlag og Naturvernforbundet burde kanskje også ha satt seg bedre inn Veiloven i forhold til Plan- og bygningsloven. Et annet moment var at den måten Opseth formulerte seg på i vedtaket av 18. juni 1993 ga andre forhåpninger enn det lovverket ga uttrykk for, og som veisjefen måtte rette seg etter i sitt detaljplanvedtak av 2. september 1993.

Det ble en dragkamp mellom fylkeskultursjefen, fylkesmannens miljøvernavdeling, landbruksmyndighetene⁶⁵ og Sande kommune⁶⁶ på den ene siden og veikontoret på den andre siden da det gjaldt kravet om bru i stedet for kulvert ved Mølledammen og over Gilhusbekken og Tollerudelva. I løpet av våren 1994 ble det oppnådd enighet⁶⁷ om dette mellom de impliserte parter ved at det ble bygget bruer istedenfor kulverter.

Naturvernforbundet som mente at veisjefens detaljplanvedtak av 2. september 1993 var i strid med Samferdselsdepartementet stadfestingsvedtak av 18. juni 1993, fikk ikke medhold i dette i et endelig svar fra Samferdselsdepartementet⁶⁸ ved Samferdselsminister Kjell Opseth.

⁶⁵ Skriftlig klage fra Landbruksdepartementet til Vegdirektoratet 23. mars 1994 om klage på detaljplanvedtak

⁶⁶ Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til Sande kommune 19. mai 1994 om klage på vedtak for E-18 på strekningene Gutu - Hallan og Hallan - Hanekleiva

⁶⁷ Skriftlig uttalelse fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 22. april 1994 om detaljplanvedtak for E-18 Gutu - Hallan og Hallan - Hanekleiva, gjenstående klagebehandling

⁶⁸ 123. Skriftlig uttalelse fra Samferdselsdepartementet v/statsråden til Norges Naturvernforbund 15. juni 1994 om E-18 i Vestfold

4.1.17 Tunnelstriden om to eller ett løp

Ut på høsten 1994 brygget det opp til strid om det skulle bygges ett eller to løp i gjennom Hanekleivatunnelen i første byggetrinn. Etter lov om brannvern fattet Sande brannstyre den 15. november 1994 et enstemmig vedtak om å bygge Hanekleivatunnelen i to løp. To dager etterpå sluttet også Sande formannskap⁶⁹ enstemmig opp om brannstyrets vedtak. Årsaken til kravet om to tunnellop var at dette var en relativt lang tunnel og ville få perioder med store mengder trafikk. En anså at både hyppigheten og alvorligheten av ulykker ville være vesentlig større med ett løp enn med to. Videre mente en at ved vedlikehold av tunnellopet var det en stor fordel med to løp, og at vedlikeholdsbehovet økte med økt trafikk.

Formannskapet la også vekt på at Vegdirektoratet i sin vurdering hadde tatt utgangspunkt i forventet trafikk 10 år fram i tida, mens det normale var 20 år. På grunnlag av dette ba formannskapet om at Vegdirektoratet omgjorde sitt vedtak slik at det ble bygd to tunnellop i Hanekleiva med en gang.

Samferdselsutvalget i Vestfold⁷⁰ var kjent med at både Sande og Holmestrand kommuner var i diskusjon med veivesenet om å få bygd to tunnellop i Hanekleiva i første byggetrinn. Både teknisk utvalg og brannsjefen i begge kommunene og ambulansetjenesten i Vestfold ville pålegge veivesenet å bygge to løp med en gang ut fra en sikkerhetsvurdering.

Samferdselsutvalget mente i tillegg ut fra veivesenets tunnelnormaler og prognostisert årsdøgnetrafikk med en moderat vekst på 1% i året ville trafikken bli på 15 700 pr. døgn i 2010. Disse tallene tilsa at det iflg. samferdselsutvalget måtte det bygges ut to løp med en gang, og ba Vegdirektoratet å omgjøre vedtaket om ett tunnellop til to tunnellop så fort som mulig for å unngå ytterligere forsinkelser.

Vestfold veikontor⁷¹ argumenterte også for ikke bare at Hanekleivatunnelen skulle bygges i to løp, men også at de 2 andre tunnelene på parsellen mellom Hanekleiva og Island (Hillestad) som ville bli på henholdsvis 650 og 700 m skulle bygges i to tunnellop, fordi

⁶⁹ Skriftlig uttalelse fra ordføreren i Sande kommune til Vegdirektoratet 18. november 1994 om ny E-18 i nordre Vestfold. Ett eller to tunnellop i Hanekleiva

⁷⁰ Skriftlig uttalelse fra Samferdselsutvalget i Vestfold fylkeskommune til Vegdirektoratet 25. januar 1995 om E-18 Hanekleivatunnelen

⁷¹ Skriftlige notater fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 10. og 16. februar og 13. mars 1995 om E-18 nordre Vestfold - Dimensjonering av tunneler og trafikkdata

disse ville få den nøyaktig samme trafikken, og at de begge var lengre enn tunnelnormalenes grense på 500 m.

Etter påtrykk og argumenter i fra nevnte kommunale og fylkeskommunale etater i tillegg til veikontoret vedtok Vegdirektoratet⁷² at de med et samtykke fra Samferdselsdepartementet ville gå inn for å bygge Hanekleivatunnelen i to løp, mens de to andre tunnelene i ett løp i første byggetrinn. En årsak til at Vegdirektoratet gikk inn for to løp i Hanekleiva var gevinsten ved å bygge begge løpene samtidig i forhold til det å vente med det andre tunnellopet til neste byggetrinn. Vegdirektoratet hadde detaljberegnet kostnadene ved å bygge to løp samtidig til å bli 162 mill. 94-kr og tunnellopene hver for seg til 210 mill. 94-kr. Samferdselsdepartementet⁷³ vedtok i denne sammenheng med bakgrunn i sikkerhetsmessige, anleggsmessige og økonomiske hensyn å gå inn for Vegdirektoratets vedtak.

På grunn av vedtaket om å bygge Hanekleivatunnelen i to løp hevdet veikontoret⁷⁴ at forberedelsene til 4-feltsvei måtte utvides i forhold til opprinnelige planer, hvor tverrgående bruer og en del skjæringer måtte sprenges ut pga. siktkrav i en tofeltssituasjon. Rett nord for Hanekleivatunnelen var en nødt til å legge store fyllinger og dette krevde store fyllmasser. De tre første kilometrene nord for denne fyllingen var en nødt til å sprengne ut store skjæringer, og da mente veikontoret at det var nødvendig å sprengne ut fjell til 4 felt med en gang. Årsaken til dette var iflg. veikontoret at en trengte fyllmasser til fyllingen nord for Hanekleiva, og at det ville bli veldig vanskelig å sprengne ut fjell fra 2 til 4 felt uten å måtte stenge veien i lange perioder hvor trafikken måtte ut på gamle E-18 igjen. På bakgrunn av mange og til dels alvorlige ulykker sommeren 1995 vedtok fylkestinget i Vestfold den 28. august 1995 om å anmode Samferdselsdepartementet om å endre vilkårene for stadfesting av hovedplanen slik at det kunne bygges 4-feltsvei med en gang. Flere av Vestfoldbenkens stortingsrepresentanter hadde den siste tida uttrykt kravet om 4-feltsvei. Gjennom høringsrunden for reguleringsplanen for den første parsellen i Holmestrand (Hanekleiva -

⁷² Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 20. mars 1995 angående søknad om tillatelse til å bygge Hanekleivatunnelen på E-18 i Vestfold med to løp

⁷³ Skriftlig svar fra Samferdselsdepartementet v/Samferdselsminister Kjell Oppseth til Vegdirektoratet 4. april 1995 på søknad om tillatelse til å bygge Hanekleivatunnelen på E-18 i Vestfold med to løp

⁷⁴ Skriftlig notat fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 7. september 1995 om E-18 i nordre Vestfold - utbyggingsstandard med brev fra Vestfold fylkeskommune med uttalelse fra fylkesordføreren til fylkestinget og utskrift fra fylkestingsvedtak 28. august 1995 som vedlegg

Hillestad) hadde de forskjellige kommunale etater begynt å kreve at det ble bygd 4-feltsvei med en gang. Det så da ut til at Holmestrand kommunestyre ville fatte vedtak i tråd med disse kravene, og da ville det ligge an til mekling hos fylkesmannen. Dersom dette ikke lyktes ville saken gå videre til MD for endelig avgjørelse, og dette kunne iflg. veikontoret ta lang tid. Veikontoret ba Vegdirektoratet om å ta denne saken opp med Samferdselsdepartementet slik at departementets stadfesting av hovedplanvedtaket ble endret til full utbygging til 4 felt på strekningen Gutu - Hillestad, i tillegg til den vedtatte strekningen Eik - Gutu.

MD⁷⁵ ville ha ytterligere uttalelser fra Samferdselsdepartementet fordi det hadde utviklet seg til en kompetansestrid mellom Direktoratet for brann og eksplosjonsvern (DBE) og veimyndighetene. Vegdirektoratet⁷⁶ kunne opplyse at de to tunnelene mellom Hanekleivatunnelen og Hillestad ville bli utstyrt med automatisk styrte skilter, lysanlegg og bomber som ville bli videoovervåket fra veivesenets veitrafikksentral i tillegg til at brann- og varslingsutstyr ville bli sentralt plassert langs tunnelstrekningene. Dette var iflg. Vegdirektoratet tilstrekkelig med sikkerhet for at disse to tunnelene med lengde på henholdsvis 650 og 700 m kunne bygges med enkeltløp. På dette tidspunktet så en det også vanskelig med hensyn til finansieringen av to ekstra tunnellop. Vegdirektoratet mente at med de trafikkprognosene som forelå ville behovet for 4 felt først melde seg bortimot år 2020. DBE⁷⁷ sammenliknet tunnelene med bygg, og det hadde iflg. DBE vært umulig å tillate bygg på 6-700 m med bare en utgang i hver ende, så slike bygg ville ikke bli tillatt verken i henhold til den da gjeldende bygnings- eller brannvernlovgivning. Det var spesielt bilbranner en fryktet som kunne skape panikkreaksjoner hos bilførere med latent ”tunnelfobi”, noe som da allerede hadde skjedd i Holmestrandtunnelen. Forøvrig mente DBE at en ettløpstunnel med tett trafikk i begge retninger som etter Vegdirektoratets egne normer krevde en 4 felts motorvei var helt uakseptabelt. DBE pekte videre på at det her ikke eksisterte noen

⁷⁵ Skriftlig uttalelse fra Miljøverndepartementet til Samferdselsdepartementet 21. juni 1996 om innsigelse fra Vestfold veikontor mot Holmestrand kommunes reguleringsplan for E-18, parsell 4, Sande grense - Grelland

⁷⁶ Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 8. juli 1996 om innsigelse fra Vestfold veikontor mot Holmestrand kommunes reguleringsplan for E-18, parsell 4, Sande grense - Grelland med skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 20. mars 1995 angående søknad om tillatelse til å bygge Hanekleivatunnelen på E-18 i Vestfold med to løp som vedlegg

⁷⁷ Skriftlig uttalelse fra Direktoratet for brann- og eksplosjonsfare til Kommunal- og arbeidsdepartementet 10. juli 1996 om Holmestrand kommune - innsigelse mot reguleringsplan for E-18 parsell 4

komptansestrid mellom Vegdirektoratet og DBE, da veimyndighetene i denne saken var å betrakte som eier av et særskilt brannobjekt og ikke som myndighet. På bakgrunn av dette burde det være DBE som hadde den avgjørende myndighet her. På grunnlag av DBEs konklusjon av risikovurderingen ved ettløpsalternativet som Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD)⁷⁸ sluttet seg til så KAD det som hensiktsmessig at de berørte myndigheter kom sammen i et møte for å drøfte problemstillingene knyttet til saken.

Samferdselsdepartementet⁷⁹ kunne opplyse at forslaget om økte bevilgninger til E-18 i nordre Vestfold ikke ble imøtekommet under budsjettbehandlingen i Stortinget høsten 1995, og at fylkesmannen som hadde meklet i mellom Holmestrand kommune og veikontoret mente at dette måtte bli bestemmende for den videre behandling av reguleringsplanen for parsellen Sande grense - Grelland (Hillestad). Forøvrig kunne Samferdselsdepartementet opplyse at det var blitt enighet mellom dem og KAD om å nedsette en arbeidsgruppe med utgangspunkt i det da gjeldende regelverk skulle utarbeide retningslinjer for krav til teknisk utførelse og utrustning av veitunneler mht. brannsikkerhet. Samferdselsdepartementet kunne videre opplyse at de opprettholdt Vestfold veikontor sin innsigelse mot den nevnte reguleringsplanen.

Vestfold veikontor fikk medhold i sin innsigelse mot reguleringsplanen til Holmestrand kommune av MD⁸⁰. Årsaken til dette var for det første at fylkesmannen i sitt oversendingsbrev til MD anbefalte at innsigelsen burde tas til følge. For det andre hadde Samferdselsdepartementet ut fra deres trafikkprognoser og tunnelnormaler uttalt at det ikke var behov for 4 felt på den aktuelle veistrekningen før bortimot 2020. Det ble her også lagt til grunn for at det ville bli trafikkoverføring til gamle E-18. For det tredje hadde KAD uttalt i brev til MD datert 23. juli 1996, at deres rolle i denne saken var å gi uttalelse angående brannlovgivningen i tunneler, og at brannvernmyndighetenes selvstendige beslutningsansvar var først i driftsfasen, og at de opplysninger de hadde om trafikkmengder og tunnelnormaler

⁷⁸ Skriftlig uttalelse fra Kommunal- og arbeidsdepartementet til Samferdselsdepartementet 12. juli 1996 om innsigelse fra Vestfold veikontor mot Holmestrand kommunes reguleringsplan for E-18, parsell 4, Sande grense - Grelland

⁷⁹ Skriftlig uttalelse fra Samferdselsdepartementet til Miljøverndepartementet 16. juli 1996 om innsigelse mot Holmestrand kommunes reguleringsplan for E-18, parsell 4, Sande grense - Grelland

⁸⁰ Skriftlig uttalelse fra Miljøverndepartementet til fylkesmannen i Vestfold 21. august 1996 om avgjørelse på Vestfold veikontor sin innsigelse mot Holmestrand kommunes reguleringsplan for E-18, parsell 4, Sande grense - Grelland

var opplysninger fra Vestfold veikontor, og at brannvernmyndighetene på grunnlag av dette ikke hadde noen selvstendig oppfatning av trafikkutviklingen.

Det en må spørre seg om først er hvilke trafikkprognoser var det Vegdirektoratet hadde brukt som utgangspunkt her? For som tidligere nevnt i denne oppgaven hevdet Vegdirektoratet i en skriftlig uttalelse til Samferdselsdepartementet den 1. februar 1990 under striden med Finansdepartementets (FDs) innblanding i E-18-prosjektet i Nordre Vestfold, at trafikken på en tofelts motorvei ville være så stor at kapasiteten ville være sprengt i år 2000. Så nå i denne tunnelstriden ville det samme ikke skje før år 2020. Det kan virke som om forskjellen for Vegdirektoratet har vært noe for stor fra å være i angrepssituasjon i striden med FD til det å være i en forsvarssituasjon i striden med DBE. Denne forskjellen gjør at Vegdirektoratet får et troverdighetsproblem når de kan manipulere med prognosene på denne måten, selv om det var stillstand i trafikkutviklingen i perioden 1989-94. Men fra 1994 økte jo trafikken igjen. Det som også er graverende her er hvordan DBE ble ”spilt ut på sidelinja” ved at Vegdirektoratet med Samferdselsdepartementet i ryggen kunne få gjennomslag ved at de argumenterte med at DBE ikke hadde noe med å uttale seg om brannsikkerheten i tunnelene før de var tatt i bruk. MD som burde ha greie på det hevdet at det var kompetansestrid mellom DBE og veimyndighetene. Dette må med det rette sies at her var det nok vridd litt på realitetene, fordi MDE var jo å betrakte som spisskompetanseorganet her i landet når det gjaldt brann- og eksplosjonsfare, og da var det MDE som stod for kompetansen og ikke veimyndighetene. Det mest horrible her var hvordan KAD falt sitt eget direktorat i ryggen med brevet til MD datert 23. juli 1996 om MDEs rolle i denne saken. Her burde det i ettertid ”ha rullet noen hoder” i KAD, fordi dette som skjedde her minner mye om ”spillet bak lukkede dører” med vingestekkingen av fagetater og treneringen av deres vedtak i Aalborgprosjektet. Både i dette tilfellet som i Aalborgprosjektet har det antakelig foregått saker og ting som ikke tåler dagens lys. Dette blir bekreftet med at det heller ikke var det noe saksdokument med møteprotokoll i fra hva som ble uttalt på møte eller møtene mellom KAD og Samferdselsdepartementet. Det kan også virke litt betenkelig at både Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet presset Vestfold veikontor foran seg til å gå til innsigelse mot reguleringsplanen til Holmestrand kommune pga. noe alle var for, men som på daværende tidspunkt ikke hadde penger til. I denne situasjonen kunne det heller ha vært aktuelt med et samlet politisk press mot FD for å få halt ut penger av dem istedenfor. Gjennom en positiv kommunikasjon mellom aktørene som stod på maktnivåene under FD

hadde det vært mulig for aktørene å samle seg gjennom fornuftige argumenter å generere en kommunikativ makt gjennom Habermas sin teori om argumentenes gjennomslagskraft, slik at det beste argumentet satte FD ”sjakk matt”.

4.1.18 Bompengefinansiering av 4-feltsvei

Etter tunnelstriden presset Vestfold veikontor⁸¹ på for å få en avklaring om bruk av bompengefinansiering på ny E-18 for å få fortgang i utbygging av en 4-feltsvei. Veikontoret hadde kommet fram til det at ved en omfattende forberedelse til 4 felt i første byggetrinn var det mye penger å spare. Ved å bruke denne utbyggingsstrategien la veikontoret opp til at 2-feltsveien skulle være ferdigstilt mellom Gutu og Helland høsten 2000, og deretter satte i gang utbyggingen av de 2 resterende feltene umiddelbart etterpå. For å få gjennomført denne utbyggingsstrategien berodde på en snarlig avklaring om bruk av bompenger, fordi de årlige bevilgningene på statsbudsjettet strakk ikke til. Etter initiativ fra fylkestinget i Vestfold anbefalte Vegdirektoratet⁸² at Samferdselsdepartementet kom med signaler om innføring av bompenger med henblikk på 4-feltsutbygging av E-18 i Vestfold i stortingsmeldingen om NVVP 1998-2007. På bestilling fra Vestfold veikontor kom Asplan Viak med utkast til en rapport om bompengefinansiering av 4 felts motorvei gjennom Vestfold. Det ble foreslått bompengeinnkrevsstasjon mellom Eik og Gutu, for her var trafikken størst, og dermed kortest tid med bompengeinnkreving. Dette betinget at på den gamle E-18 mellom Eik og Gutu måtte det settes inn restriktive tiltak som bom eller annen fysisk avsperring rett nord for Gutu, for å hindre ”gratiskjøring”. Iflg. Vegdirektoratet var Sande kommune ikke begeistret for en slik bomløsning. Det var også usikkerhet til trafikklekkasjer på andre side-/lokalveier og eventuell avsperring av disse.

Etter initiativ fra Samferdselsdepartementet⁸³ ble det gått inn for at hele strekningen Gutu - Helland skulle åpnes i ett. Det var også tydelig at departementet var svært skeptisk til den

⁸¹ Skriftlig notat fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 6. september 1996 angående E-18 nordre Vestfold - konsekvenser av en beslutning om bompenger og utvidelse til 4 felt

⁸² Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 10. juni 1997 om bompengefinansiering av E-18 i Vestfold

⁸³ Skriftlig uttalelse fra Samferdselsdepartementet v/statsekretær Torild Skogsholm til Vestfold fylkeskommune v/fylkesordfører Ellen Gjerpe Hansen 3. november 1997 om utbyggingen av E-18 i nordre Vestfold

mertrafikk en delåpning til Hillestad ville skape på Rv. 35 (Bispeveien) i en avgrenset periode. I forbindelse med den annonserte forseringen av framdriften mellom Gutu og Helland kom fylkesmann Mona Røkke⁸⁴ på banen med en krass kommentar med at det var nødvendig med en bevilgning på 395 mill. kr i 1998 for å kunne opprettholde en framdrift som sikret åpning til Helland i november år 2000. Hun la til at trafikkveksten hadde vært mye høyere enn det prognosene tilsa, og at trafikkveksten i Vestfold var landets høyeste. Dette kombinert med de steinrasene som hadde skjedd rett nord for Holmestrand sentrum tidligere samme høst, og den vedvarende rasfaren gjorde situasjonen iflg. Røkke både kritisk og prekær, med å få en ny E-18 ferdigstilt mellom Gutu og Helland i november år 2000. Det at trafikken flere ganger hadde blitt ledet gjennom Holmestrand sentrum pga. ras var iflg. Røkke helt ødeleggende for hele Holmestrands befolkning med alle de negative ulempene dette medførte, og anmodet at de nødvendige midler ble stilt til rådighet, slik at E-18 kunne åpnes til Helland i november år 2000. Røkke mente også at kapasiteten på Vestfoldbanen nærmet seg bristepunktet, som medførte at den på daværende tidspunkt ikke var i stand til å avlaste den stadig økende trafikken på E-18. Det var da betenkelig at dobbeltsporet gjennom Sande og kryssingsspor ved Nykirke ikke ville bli ferdig til åpningen av Gardermoen hovedflyplass. Til dette svarte samferdselsminister Dørum⁸⁵ at pga. mange tunge prosjekter på både vei og bane ellers i landet var det ikke mulig å bevilge ekstra med midler til nordre Vestfold.

I debatten om bompengefinansiering var plasseringen av bommene og i hvilken strekning som skulle finansieres det sentrale temaet. Veisjefen i Vestfold la opp til tre forskjellige alternativer hvor en til slutt vedtok bom rett nord for Hanekleiva på ny E-18 supplert med bom på daværende E-18 ved Ødegården. Dette ble ansett som det beste alternativet av både Sande kommune⁸⁶ og veisjefen. Som vederlag for plasseringen av bommene fikk Sande kommune 25 mill. kr til opprusting til gang- og sykkelveier langs Rv. 32 og til opprusting av det lokale riks- og fylkesveinettet i Sande sentrum. Denne saken ble da sluttbehandlet med

⁸⁴ Skriftlig uttalelse fra Fylkesmannen i Vestfold v/fylkesmann Mona Røkke til Samferdselsdepartementet v/statsråd Odd Einar Dørum om framdriften i E-18-utbyggingen i nordre Vestfold

⁸⁵ Skriftlig svar fra Samferdselsdepartementet v/statsråd Odd Einar Dørum til Fylkesmannen i Vestfold v/fylkesmann Mona Røkke 25. november 1997 om framdriften i E-18-utbyggingen i nordre Vestfold

⁸⁶ Skriftlig uttalelse fra Sande kommune v/ordfører og rådmann til Vestfold veikontor 20. januar 1998 med utskrift fra møteprotokoll som vedlegg

vedtak i Sande kommunestyre⁸⁷, den 19. november 1997. Kommunestyret vedtok delvis bompengefinansiering av strekningen Gutu - Kopstad i første omgang, mens spørsmålet om delvis bompengefinansiering av strekningen Kopstad - Gulli fikk vente til en seinere anledning. Som en respons på dette vedtok fylkestinget i Vestfold⁸⁸ den 3. mars 1998 fylkesadministrasjonens innstilling om å garantere for gjeld til det bompengeselskapet som skulle opprettes.

I et utkast til Stortingsproposisjon revidert den 28. januar 1998 kom argumentene for 4-feltsvei opp til det fulle. Det ble først påpekt en trafikkvekst på 4-5% i 1996-97 hvor prognosene sa 1,3% trafikkvekst, og at det i samme tidsrom skjedde en rekke alvorlige ulykker med mange alvorlig skadde og drepte. Med denne trafikkutviklingen ble det hevdet at bare få år etter en åpning av 2-feltsvei ville ikke denne kunne tilby forutsigbare reisetider for næringslivet og andre. Argumentet her var at med så mange enkeltløpstunneler så måtte en regne med ut fra erfaring at det ville bli perioder med vedlikehold av tunnelene og dette ville medføre at trafikken ble ledet ut på gamle E-18 med de problemene dette ville medføre. For med tunneler med doble løp mente en at en ville unngå dette problemet. På grunnlag av dette og lokal behandling av bompengefinansiering, plassering av bom og drift av bompengeselskap kunne Samferdselsdepartementet slutte seg til utbygging av 4 felt omgående. Samferdselsdepartementets vurdering som var nøyaktig den samme som Vegdirektoratets vurdering dannet dette grunnlaget for Stortingsproposisjon nr. 57 (1997-98) om delvis bompengefinansiering av videre utbygging av E-18 mellom Gutu og Kopstad i Vestfold, som ble godkjent i statsråd den 8. mai 1998.

For å gardere seg mot å ta feil beslutning hadde Samferdselskomiteen kommet med spørsmål om hvordan en 4-feltsvei med økt framkommelighet og høyere fartsgrense ville påvirke trafikken på Vestfoldbanen og hvilke ulykkesformer en hadde på 4-feltsveier og om det var vurdert tiltak på 2-feltsvei mot spesielt møteulykker? Vegdirektoratet⁸⁹ som fikk i oppdrag å

⁸⁷ Op.Cit. . Skriftlig uttalelse fra Sande kommune v/ordfører og rådmann til Vestfold veikontor 20. januar 1998 med utskrift fra møteprotokoll som vedlegg

⁸⁸ Telefax fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 9. mars 1998 om delvis bompengefinansiering. Justering av lånegarantibeløpet

⁸⁹ Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 2. juni 1998 om St. prp. nr. 57 (1997-98) - bompengeprojekt E-18 i Vestfold. Spørsmål fra samferdselskomiteen

svare på dette kunne fortelle at uten modernisering av Vestfoldbanen måtte en regne med at E-18 måtte ta storparten av trafikkøkningen. Når det gjaldt ulykkesmønsteret på 4-feltsvei ville det nesten ikke bli front mot frontkollisjoner med fatal utgang men en del påkjøringer bakfra og utforkjøringer som dominerende ulykkestype med langt færre drepte og alvorlig skadde, og når det gjaldt ulykkesforebyggende tiltak på 2-feltsvei var det prøvd romlelinjer mellom kjørefeltene, men at det var for tidlig å si noe om effekten av dette. I Innst. S. nr. 212 (1997-98) fra samferdselskomiteen som bygde på St. prp. nr. 57 (1997-98) gikk flertallet av komiteens medlemmer den 4. juni 1998 inn for å følge opp tilrådingen fra Stortingsproposisjonen. Til slutt kunne Stortingets presidentskap⁹⁰ meddele den 12. juni 1998 at Stortinget hadde behandlet innstillingen fra Samferdselskomiteen om delvis bompengefinansiering av E-18 mellom Gutu og Kopstad og gjort vedtak i samsvar med innstillingen (Innst. S. nr. 212 (1997-98)).

Fra Vestfold veikontor⁹¹ kom det forespørsel om økt bompengebehov for 1999 slik at en flyttet 100 mill. kr fra bompengebudsjettet for 2001 fram til 1999. Begrunnelsen for dette var at en fullstendig utbygging til fire felt med en gang ville være mye mer rasjonelt, og gi store innsparinger i anleggskostnadene enn det å bygge først to felt, for så deretter å bygge de to neste feltene. Vegdirektoratet⁹² svarte med at dette måtte tas opp med Samferdselsdepartementet og Sande kommune. Vegdirektoratet⁹³ ba Samferdselsdepartementet om å legge fram et forslag for Stortinget om dette som Vestfold veikontor hadde foreslått, og kunne også meddele at både Sande kommune og Vestfold fylkeskommune også var positive til forslaget fra Vestfold veikontor. Vegdirektoratet⁹⁴ kunne meddele på grunnlag St. prp. nr. 68 (1998-99) og samferdselskomiteens innstilling at

⁹⁰ Skriftlig uttalelse fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 21. juni 1998 om utbygging av E-18 i Vestfold med skriftlig meddelelse fra Stortingets presidentskap v/Stortingspresident Kirsti Kolle Grøndal til Regjeringen 12. juni 1998 som vedlegg

⁹¹ Skriftlig forespørsel fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 28. januar 1999 om økt bompengebehov 1999

⁹² Skriftlig svar fra Vegdirektoratet til Vestfold veikontor 8. mars 1999 om utbyggingen av E-18 Gutu - Kopstad i nordre Vestfold. Behandling av låneopptak/forsering

⁹³ Skriftlig uttalelse fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 27. april 1999 om utbyggingen av E-18. Behandling av låneopptak og forsering med skriftlige uttalelser fra Vestfold veikontor 20. april 1999, Sande kommune 15. april 1999 og Vestfold fylkeskommune 23. mars 1999 som vedlegg

⁹⁴ Skriftlig meddelelse fra Vegdirektoratet til Vestfold veikontor 5.juli 1999 om stortingsbehandling av låneopptak/forsering av E-18 Gutu - Kopstad

Stortinget den 17. juni 1999 ga sitt samtykke til låneopptak med sikte på forsering av anleggsarbeidene.

Etter et vedtak i fylkestinget i november 2001 anmodet en at Samferdselsdepartementet fremmet proposisjon om bompengefinansiering av strekningen Kopstad - Gulli som 4-felts motorvei og at bompengene skulle innkreves ved de nyopprettede bommene i Sande, og at en økte bompengetakstene med 50% fra 2004. Sande kommune⁹⁵ gikk motvillig med på dette gjennom behandling i kommunestyret den 14. november 2000 hvor det bl.a. ble vedtatt at bommene bare skulle tilleggsfinansiere parsellen Kopstad - Gulli. Kommunen var lite villig til å øke takstene i bommene og da særlig den i Ødegården på gamle E-18. Dersom takstøkning ble vedtatt måtte dette være på betingelse av at Sande kommunes innbyggere fikk en rabattordning.

Etter konsekvensutredningen av strekningen Helland - Gulli var den videre planinnsatsen høyt prioritert på denne parsellen og Vestfold veikontor⁹⁶ kunne opplyse at det måtte fremskaffes godkjente reguleringsplaner innen 1. november 2002 for at det skulle være mulig å fremme bompengeproposisjon for Stortinget seinest våren 2003. Fylkestingets søknad forutsatte en finansieringsplan med anleggsstart høsten 2003 og at tida fram til da gikk med til planlegging og grunnnerverv som en måtte få finansiert gjennom bompenger. Vestfold veikontor ba da Vegdirektoratet om tillatelse til å bruke bompenger for å gjennomføre dette. Vegdirektoratet⁹⁷ ga da tillatelse til at utgiftene til planleggingen kunne dekkes av bompengeselskapet inntil dette var behandlet i Stortinget.

Det er ingen tvil om at Vestfold veikontor etter tunnelstriden følte at de selv hadde satt seg i forlegenhet, fordi de mente akkurat det samme som Holmestrand kommune at strekningen Hanekleiva - Hillestad måtte bygges ut til fire felt og det med en gang. Veikontoret var ikke snauere at de argumenterte at det å bygge ut til fire felt på hele strekningen Gutu - Helland

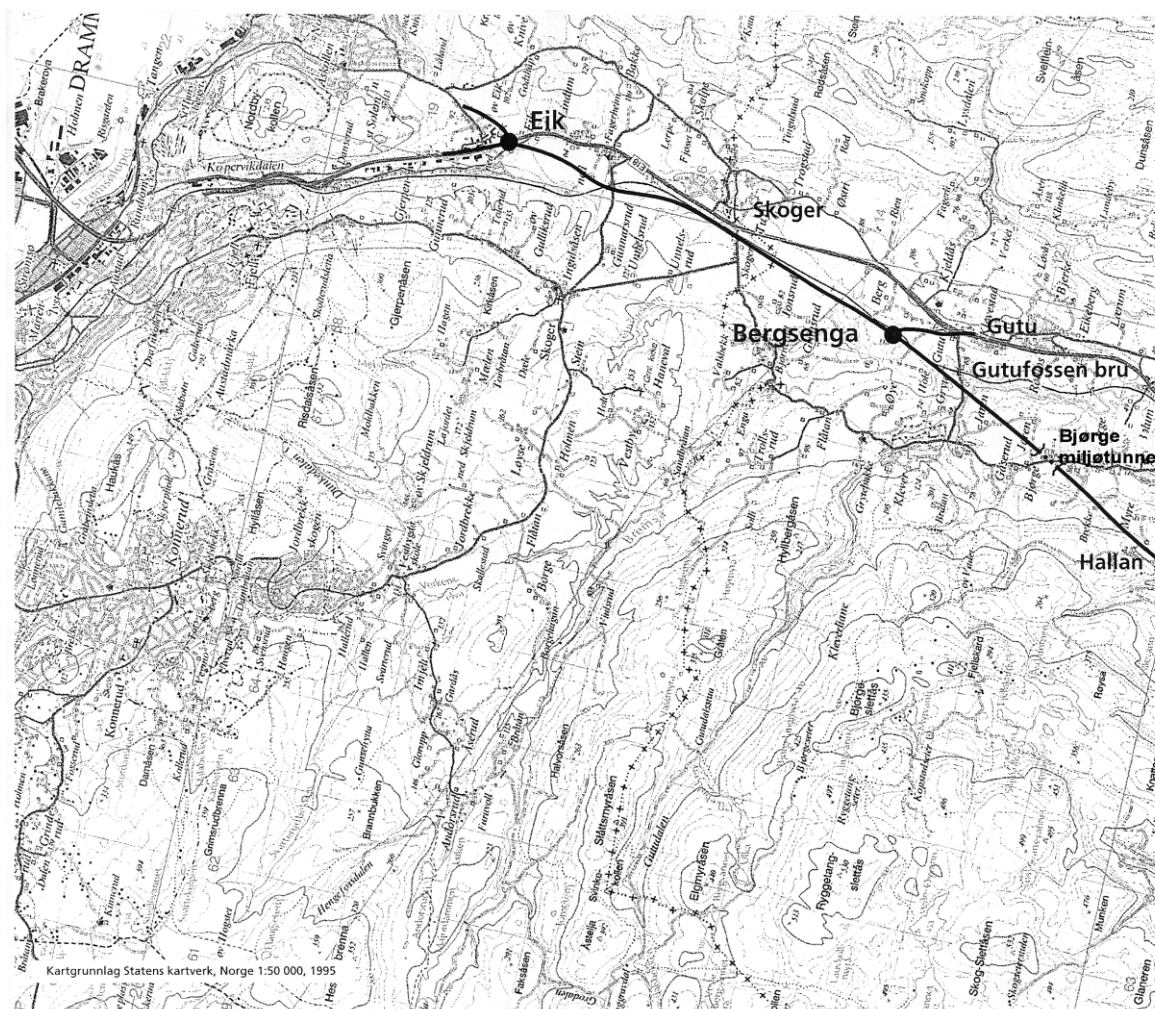
⁹⁵ Skriftlig uttalelse fra Sande kommune til Vegdirektoratet v/veidirektør Olaf Søfteland 3. januar 2002 om bompengefinansiering av ny E-18 i Vestfold fra Kopstad til Gulli

⁹⁶ Skriftlig orientering fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet 3. april 2002 om planlegging og utbygging av E-18 gjennom Vestfold. Søknad om refusjon av utgifter til planlegging av strekningen Kopstad - Gulli gjennom senere bompengeinnkreving

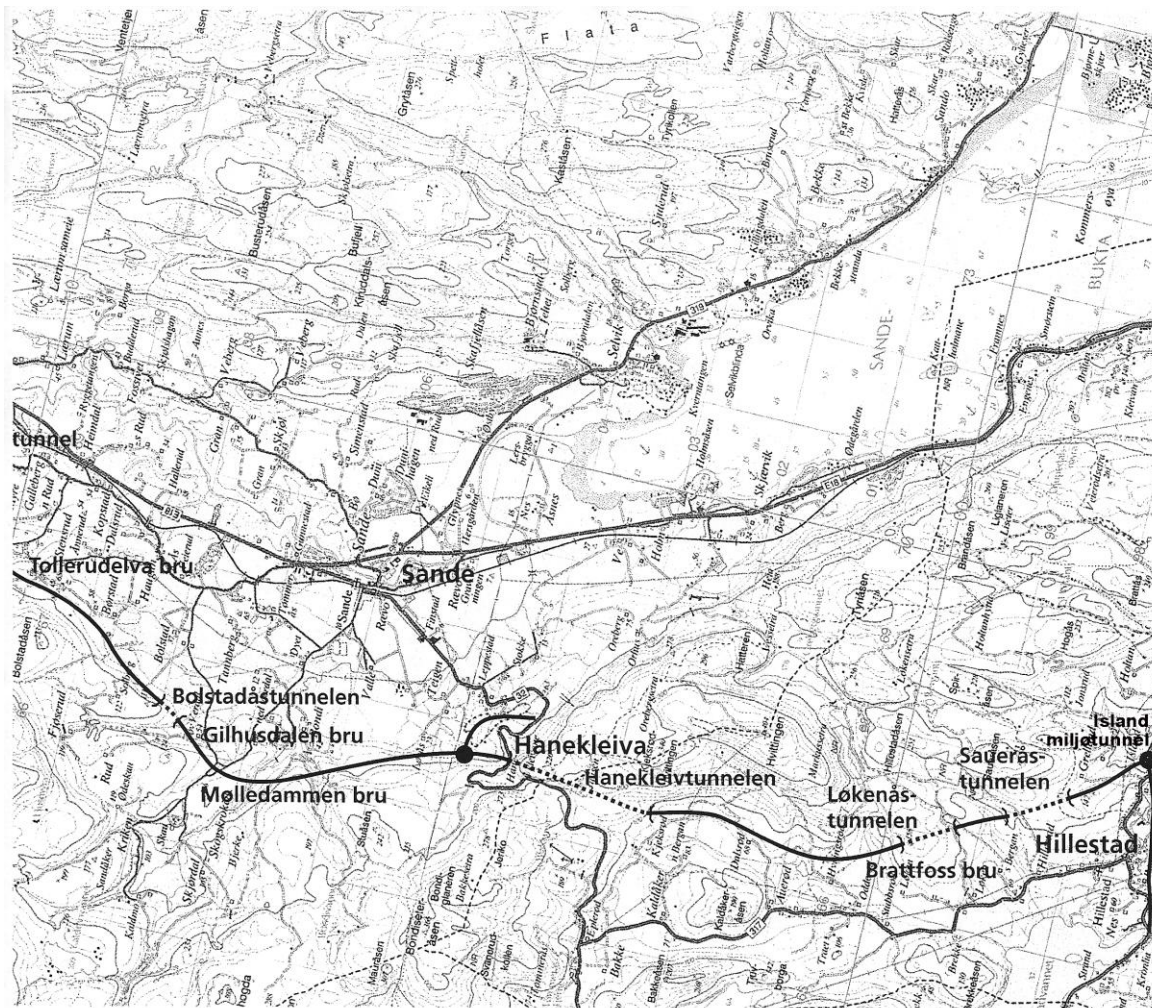
⁹⁷ Skriftlig svar fra Vegdirektoratet til Vestfold veikontor 24. april 2002 angående E-18 Kopstad - Gulli i Vestfold. Forhåndstillatelse for dekking av utgifter til planlegging fra bompengemidler

ville bli betraktelig billigere enn å bygge ut til to felt først og deretter de to andre feltene umiddelbart etterpå. Det var bare måten å få gjort det på som var problemet, slik som Flyvbjerg med Foucault ville ha sagt det: Hvordan få det til, eller hvordan få det gjennomført, og her er vi inne på strategien som veikontoret brukte. Siden det ikke var nok penger gjennom de årlige budsjetter så måtte det bli en supplerende finansieringsordning og det gjennom bompenger. Strategien var da først å sikre seg lokal støtte for dette, noe de også fikk fra både involverte kommuner, fylkeskommune og fylkesmann. Deretter var det å sikre seg støtte fra Vegdirektorat og Samferdselsdepartement som de også fikk. Så var det å bli enig på lokalt nivå om hvor bompengestasjon skulle lokaliseres. Dette kom en til enighet med Sande kommune hvor kommunen fikk økonomisk kompensasjon for at de godtok den lokaliseringen som veimyndighetene ønsket. Etter dette var det for Samferdselsdepartementet å lage en egen Stortingsproposisjon for Samferdselskomiteen, slik at Samferdselskomiteen lagde sin innstilling for Stortinget slik at både Stortingsproposisjon og -innstilling ble behandlet og vedtatt av Stortinget. Her er vi midt i Habermas sin maktteori om det konstitusjonelle som her hadde overtatt for Foucaults strategitenkning. Etter vedtak i Stortinget var situasjonen den at veikontoret krevde økt bompengegaranti fra Stortinget for at det ikke skulle bli forsinkelser i anleggsarbeidet ved at det ble flyttet på penger fra sist i anleggsperioden til først i anleggsperioden. Dette gikk glatt i gjennom som en rein formalitet. Det virker her som om veikontoret gjennom en blanding av gode argumenter og strategi som en på en folkelig måte kan kalle har fått ”snøballen til å rulle”. Tidligere plansjef Tore Foss har fortalt meg at gjennom denne delvise bompengefinansieringen fungerer dette i praksis som prosjektfinansiering, fordi en nå ikke mangler penger som forsinker anleggsarbeidene på E-18 i Vestfold. Dette med kommunikasjon gjennom en blanding av gode argumenter og strategi som genererte fornuftige vedtak og avgjørelser fremkaller her begrepet kommunikativ rasjonalitet. Det vi var vitne til her var at fornuften seirer gjennom kommunikasjon mellom aktørene som gjennom kommunikasjonen påvirket hverandre i en positiv retning slik at vi fikk en

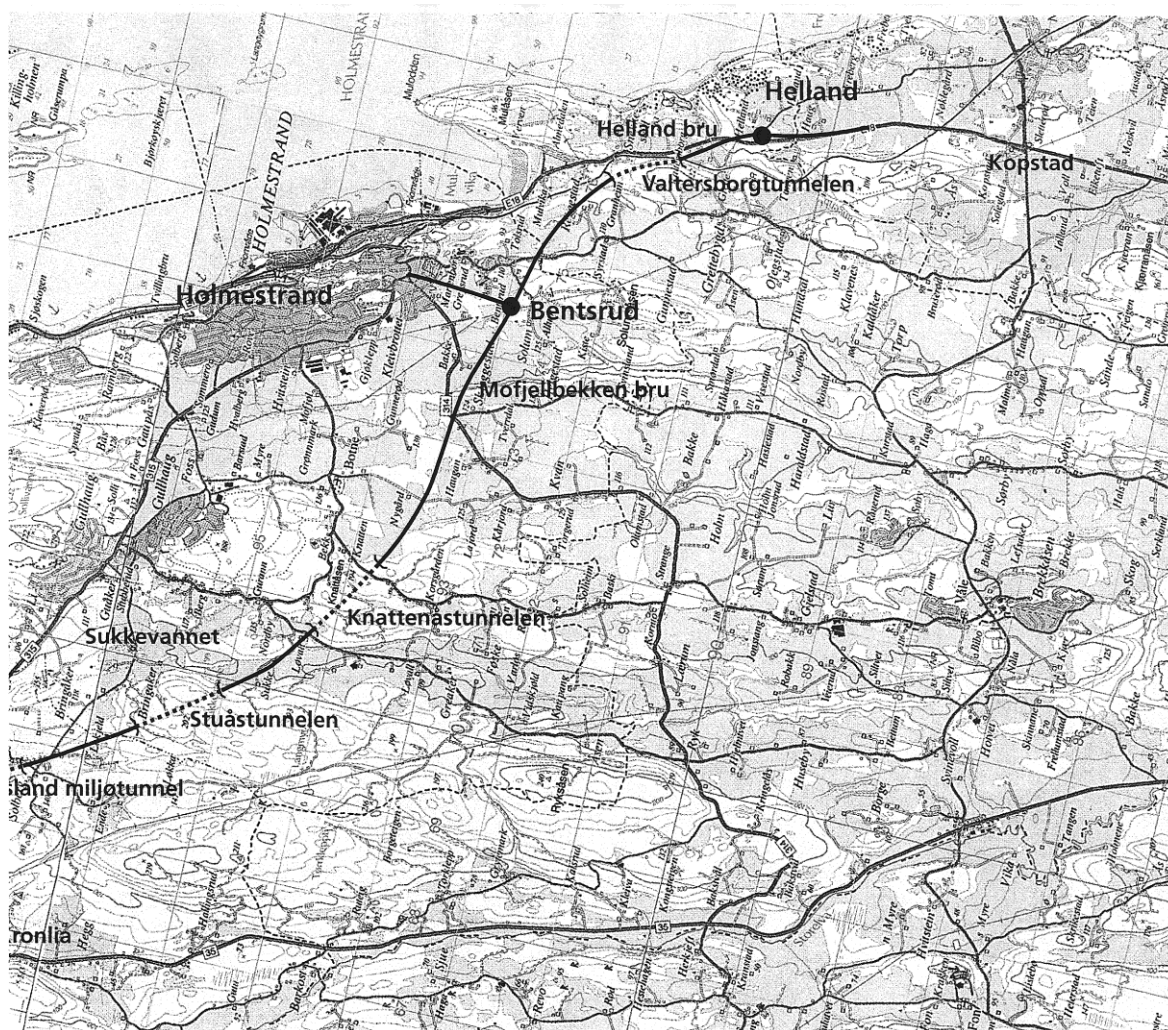
interaksjon.



Figur 4.3: Kombinasjonslinjen mellom Eik og Hallan. Ny E-18 i nordre Vestfold. Planlegging og utbygging. Statens vegvesen Vestfold 1996.



Figur 4.4: Kombinasjonslinjen mellom Tollerudelva bru og Hillestad. Ny E-18 i nordre Vestfold. Planlegging og utbygging. Statens vegvesen Vestfold 1996.



Figur 4.5: Kombinasjonslinjen mellom Hillestad og Helland. Ny E-18 i nordre Vestfold. Planlegging og utbygging. Statens vegvesen Vestfold 1996.

4.2 Vestfoldbanen

Tabell 4.5: Oversikt over plan- og utbyggingsprosessen for modernisert Vestfoldbane i det nordre Vestfold.

1992	Felles reguleringsplan for vei og jernbane Kobbervikdalen - Vestfold grense vedtatt den 31. mars 1992 av Drammen bystyre.
1993	Anleggstart mai/juni 1993 for Skogerparsellen. Reguleringsplan Buskerud grense - Bergsenga vedtatt av Sande kommunestyre. Fylkesdelplanen ble vedtatt i fylkestinget 8. mars 1993. Grovmasket konsekvensutredning ferdig august 1993.
1994	Finmasket konsekvensutredning for Sandeparsellen ferdig, og sendt ut på høring.
1995	Innsigelsessak fra NSB mot Sande kommunes kommunedelplan ved på strekningen Holm - Skjervik, som NSB vinner ved at Miljøverndepartementet godtar NSB sin innsigelse den 28. september 1995. Skogerparsellen åpnet i oktober 1995.
1996	Trøbbel på Skogerparsellen med telehivninger som medfører reparasjonsarbeider hele sommerhalvåret 1996. NSB Utbygging havner opp i rettsaker med store erstatninger etter ekspropriasjonstrøbbel.
1998	Anleggsarbeid innstilt hele 1998.
1999-2000	Anleggsarbeid tar til igjen ut på nyåret 1999 og avsluttes juni 2000. Men signalanlegg mangler.
2000-01	Et nesten helt ferdig anlegg blir stående ubrukt fra juni 2000 til oktober 2001. Sandeparsellen åpnes for trafikk oktober 2001.

Tanken på å gjøre noe med infrastrukturen på Vestfoldbanen kom mange år etter at en begynte planleggingen av ny E-18 i nordre Vestfold. Etter at Lieråsen tunnel ble åpnet i 1973 førte dette til at Vestfold fylke kom i pendleravstand til Oslo, fordi reisetida med ett ble 20 min. kortere mellom Oslo og Vestfold⁹⁸. Dette førte til at lokaltrafikken ble nedlagt i 1978

⁹⁸ Rutetider for både Drammensbanen og Vestfoldbanen fra 3. juni 1973

mens intercitytrafikken som ble opprettet i 1973 var etter 1978 enerådende på Vestfoldbanen⁹⁹. Trafikken økte jevnt og trutt i tida fram til 1989. I 1989 ble Vestbanen i Oslo nedlagt slik at Vestfoldtogene kunne trafikkere Osilotunnelen, og at NSB i tillegg satte inn nytt togmateriell på Vestfoldbanen. Dette medførte at en fikk en formidabel trafikkøkning som gjorde at en begynte å innse at det måtte gjøres noe med infrastrukturen. Første plan for modernisering av Vestfoldbanen var en hovedplan for strekningen Kobbervikdalen - Smørstein utarbeidet i mars 1991 av Bruer IKB A/S. Denne hovedplanen var egentlig ment som grunnlag for regulering av firefelts E-18 og som grunnlagsmateriale til kommuneplan for Sande kommune.

4.2.1 Skogerparsellen

Planleggingsarbeidet for dobbeltsporseksjonen Kobbervikdalen - Bergsenga var et samarbeid mellom NSB og Statens vegvesen. Det ble en felles reguleringsplan mellom NSB og veivesenet mellom Kobbervikdalen og Vestfold grense som Drammen kommune stod ansvarlig for, som ble vedtatt i Drammen bystyre 31. mars 1992¹⁰⁰. Med bakgrunn i Samferdselsdepartementets vedtak av 17. juli 1992 om utbygging av ny E-18 fra Eik til Gutu var det naturlig at også NSB¹⁰¹ anla dobbeltspor på denne strekningen samtidig. NSB ønsket dermed å fristille reguleringsplanen fra den delen av planprosessen som innebar konsekvensutredning. Dette ville bli tatt opp med Miljøverndepartementet (MD). Etter avtale mellom Buskerud veikontor, Vestfold veikontor og NSB Bane Region Sør ba NSB Bane Region Sør¹⁰² om at deres reguleringsplan for Buskerud grense - Bergsenga ble satt ut på høring umiddelbart, slik at en ikke måtte vente til den ”grovmaskede” konsekvensutredningen og fylkesdelplanen ble ferdig før enn en kunne komme i gang med full anleggsvirksomhet. Anleggsstart var planlagt fra mai/juni 1993, og da var det svært viktig at både vei- og jernbaneutbygging kunne foregå samtidig. Det var et ønske i fra alle

⁹⁹ Fra hovedplan for parsellen Kobbervikdalen - Bergsenga, februar 1993, NSB Bane Region Sør

¹⁰⁰ Skriftlig orientering fra NSB Bane til NSB Banedivisjonen, Divisjonsstaben 4. Oktober 1993 moderniseringen av Vestfoldbanen. Oversikt over enkelte parseller.

¹⁰¹ Skriftlig henvendelse fra NSB Bane Region Sør til Sande kommune 9. november 1992 angående reguleringsplan Buskerud grense - Bergsenga

¹⁰² Skriftlig henvendelse fra NSB Bane Region Sør til NSB Bane hovedkontoret 10. november 1992 om reguleringsplan Buskerud grense - Bergsenga og en egen skriftlig avtale mellom NSB Bane Reion Sør og Vestfold veikontor 27. mai 1993

parter Drammen kommune, Sande kommune, Vestfold veikontor, Buskerud veikontor og NSB Bane Region Sør at denne utbyggingen foregikk samtidig av både anleggstekniske og økonomiske årsaker. Med bakgrunn i dette ba NSB Bane Region Sør om at dobbeltsporsparsellen Buskerud grense - Bergsenga ble fristilt fra planprosessen i Stortingsmeldingen (St. meld. Nr. 35 (1992-93))(Norsk Jernbaneplan 1994-97). Styret i NSB¹⁰³ hadde gjort vedtak den 28. april 1993 om ”Skogerparsellen”: Prosjektet var tatt med i St. meld. Nr. 35 (1992-93) (Norsk Jernbaneplan 1994-97), og konkluderte videre med at utbyggingen ville gi en betydelig bedring av punktligheten i forbindelse med kryssing av tog hvor tidsgevinsten var beregnet til 3-4 min. Prosjektet ble kostnadsberegnet til 130 mill. kr¹⁰⁴ fordelt på 40 mill. kr i 1993 og 90 mill. kr i 1994. Det var også viktig å få laget en felles viltundergang for både E-18 og dobbeltsporet. Årsaken til at dette bare gjaldt for delparsellen i Vestfold var at Vestfold veikontor planla etter Veiloven mens NSB planla etter Plan- og bygningsloven, og da foregikk planleggingen hver for seg, mens både vei- og jernbaneplanleggingen i Buskerud gikk etter Plan- og bygningsloven og dermed felles planlegging. Reguleringsplanen for strekningen Buskerud grense - Bergsenga ble utlagt til offentlig ettersyn i perioden 8. februar til 29. mars 1993 og ble vedtatt av kommunestyret i Sande kommune 30. juni 1993¹⁰⁵. Hele strekningen mellom Kobbervikdalen og Bergsenga ble av MD¹⁰⁶ unntatt fra konsekvensutredning (KU) fordi som NSB Banedivisjon hadde hevdet at det arbeidet som var gjort i tilknytning til reguleringsplanene var det ikke nødvendig med å utføre konsekvensutredning for spesielt denne strekningen. MD godtok dette og avventet den endelige grovmaskete konsekvensutredningen for hele Vestfoldbanen som skulle være ferdig seinere på året. Mye av årsaken til MDs medgjørighet var at det inngåtte samarbeidet mellom NSB og Statens vegvesen ville gå ”i vasken” dersom ikke NSB fikk satt ”spaden i jorda” når veivesenet allerede var i gang med anleggsarbeidet, noe som var avgjørende for framdriften av anleggsarbeidet for både NSB og veivesenet. MD så det

¹⁰³ Skriftlig beskjed fra NSB Bane hovedkontoret til NSB Bane Region Sør 28. april 1993 angående styrevedtak om Skogerparsellen

¹⁰⁴ Utskrift fra møtereferat 28. april 1993 i styret for NSB

¹⁰⁵ Op. Cit. Skriftlig orientering fra NSB Bane til NSB Banedivisjonen, Divisjonsstaben 4. oktober 1993 moderniseringen av Vestfoldbanen. Oversikt over enkelte parseller

¹⁰⁶ Skriftlig uttalelse fra Miljøverndepartementet til NSB Banedivisjonen 1. mars 1993 om moderniseringen av Vestfoldbanen. Fastsetting av utredningsprogram. Forelegging

som uheldig at planene (fylkesdelplan og reguleringsplan) ble ferdige og sendt ut på høring før den grovmaskete konsekvensutredningen (KU) var klar for å sendes ut på høring, fordi MD mente at både planer og KU burde sendes ut på høring samtidig. I realiteten var det veivesenet som ”dro med seg” NSB slik at det ikke ble forsinkelser i bygging av jernbanebrua over ny E-18 sør for Kobbervikdalen hvor veivesenet betalte halvparten av investeringene for jernbanebrua¹⁰⁷.

4.2.2 Den grovmaskede konsekvensutredningen

En mer utdyping av de samfunnsmessige årsaker til moderniseringen av Vestfoldbanen ble ganske inngående behandlet i den grovmaskede KU som ble ferdig i august 1993. Den grovmaskede KU bygde på en melding for modernisert Vestfoldbane som var ferdig 31. mars 1992. Denne meldingen ble laget i tilknytning til kommunedelplaner for de enkelte parseller på Vestfoldbanen. Det ble også satt opp et program for forsert planprosess for parsellene gjennom Skoger og Sande. I forbindelse med Vestfold fylkeskommunes fylkesdelplan lagde NSB en jernbaneutredning med en beskrivelse av bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske vurderinger. Den var en slags forløper til den grovmaskede KU. Fylkesdelplanen ble for øvrig vedtatt i fylkestinget 8. mars 1993 og deretter oversendt til MD for endelig godkjenning.

Jernbaneutredningen kunne fortelle at ved utbygging til dobbeltspor ved høyhastighetsstandard så kunne en avvikle en dobbelt så stor trafikk som den en hadde i 1992. De samfunnsøkonomiske vurderingene ga et n/k-forhold på 0,9 - 1,1, men var påvirket av samfunnsmessige konsekvenser som i liten grad lot seg kvantifisere eller prissette. I den grovmaskede KU kunne en fortelle at tidligere så hadde hver by rundt Oslofjorden sitt eget bo- og arbeidsmarked mens situasjonen etter hvert hadde fått en karakter av et større og overlappende bolig- og arbeidsmarked. Dette hadde helt fram til 90-tallet vært forsøkt løst gjennom ensidig utbygging av veinettet. Dette ga verken rask nok eller miljøvennlig nok transportavvikling innen det sentrale Østlandsområdet. Her så en at bygging av dobbeltsporete høyhastighetsbaner ut fra Oslo til Hedemarken, Vestfold og Østfold var tiltak som kunne løse dette transportproblemet, og for å få knyttet de forskjellige byområdene i

¹⁰⁷ Op. Cit. Fra hovedplan for parsellen Kobbervikdalen - Bergsenga, februar 1993, NSB Bane Region sør

sammen til en integrert storbyregion. De regionale virkningene regnet en ville bli at folk som hadde sin barndom og ungdom i Vestfold, men som pga. utdanning og jobb flyttet til Oslo ville flytte tilbake til Vestfold igjen mens de ville beholde sin arbeidsplass i Oslo. For studenter regnet en med at en modernisert Vestfoldbane ville gi økt mulighet til å bo hjemme i Vestfold mens de studerte i Oslo. Ved lavkonjunktur regnet en med at en høyhastighetsbane ville representere en viktig mulighet for arbeidssøkere å finne seg et høvelig arbeid innenfor et geografisk utvidet arbeidsmarked.

I forslaget til Norsk Jernbaneplan 1994-97 ble Vestfoldbanen betraktet som en av landets mest lønnsomme jernbanestrekninger, og potensialet for trafikkøkning var stort. For å utløse dette potensialet var det nødvendig med en kraftig oppjustering av Vestfoldbanen. Til dette trengtes det en dobbeltsporet bane med kurveradier for en dimensjonerende hastighet på 200 km/t. Ved utbygging av slike baneanlegg var støy og vibrasjoner det største uromomentet for alle beboere langs en slik bane. Til dette var det utarbeidet en rapport i 1984 av NSB og SFT (Statens forurensningstilsyn) i fellesskap om beregning av støy fra skinnegående trafikk. Her ble det hevdet at forbedringer både på materiellsiden og i banelegemet gjorde at aktuelle togsett i 200 km/t ikke ville lage mer støy og vibrasjoner enn daværende tog i 130 km/t. Et annet moment her var at godstog som var kjent for å støye betydelig mer enn passasjertog var i 1993 et avsluttet kapittel for Vestfoldbanens vedkommende. Det ble også tatt sikte på en framdriftsplan hvor en tok sikte på anleggsstart i 1993 på parsellen Kobbervikdalen - Bergsenga som allerede var i gang og parsellen Åshaugen - Holm i 1994. I tillegg ble det foreslått anleggsstart på parsellene Bergsenga - Åshaugen i 1993 og Barkåker - Stokke i 1995 koblet til innsparing på andre poster på statsbudsjettet.

I og med at ca. 15 km av den nye Vestfoldbanen var planlagt gjennom de sentrale delene av Sande kommune var reaksjonen derfra i forhold til den grovmaskede KU preget av en viss mistillitt til NSB. Uttalelsen fra Sande kommune¹⁰⁸ bar preg av at en rekke forskjellige detaljer som burde ha vært behandlet ikke var behandlet i den grovmaskede KU. Uttalelsen bar også preg av at Sande kommune fryktet for at disse detaljene også skulle bli oversett eller ”glemt” i den finmaskede KU. Detaljer som kartlegging av private brønner/vannforekomster

¹⁰⁸ Skriftlig uttalelse fra rådmannen i Sande kommune til NSB Banedivisjonen og til NSB Baneregion Sør 14. Desember 1993 om moderniseringen av Vestfoldbanen, grovmasket kosekvensutredning (fase 1) - uttalelse med særutskrift av møtebok for vedtak i formannskapet 29. november 1993 og for vedtak i kommunestyret 8. Desember 1993 som vedlegg

og en oversikt over antall boliger som ville bli berørt. Det siste var etter kommunens mening heller ikke berørt i den finmaskede KU. Videre var det kritikk av både den grovmaskede KU og fylkesdelplanen ikke tilstrekkelig hadde utredet virkningene for hva en ny Vestfoldbane ville ha for næringslivet, sysselsettingen, befolkningsutviklingen, boligbyggingen og utbyggingsmønsteret i Sande kommune. Her ville Sande kommune ha et utstrakt samarbeid med både fylkeskommunen og NSB med henblikk for bruk i utarbeiding av neste/kommende kommuneplan. Det kom også kritikk av Plan- og bygningsloven fordi denne var for lite konkret i spørsmål om hvordan samordning av KU og kommunal planbehandling skulle foregå. Kommunen forventet at MD fikk en avklaring av disse spørsmålene i forhold til vei- og jernbaneutbygging, fordi i forslaget til program for finmasket KU var det iflg. kommunen nevnt flere områder hvor mer detaljert utredning kunne eller skulle vurderes uten at forholdet til eller medvirkning fra kommunen ble berørt. Kartgrunnlaget som ble benyttet var iflg. kommunen i for stor målestokk (1:5000) og dermed ikke tilstrekkelig som presentasjonsgrunnlag. Kartene burde vært supplert med skråfoto og annen visualisering som viste terrenginngrep.

NSB¹⁰⁹ hadde følgende å si til kritikken fra Sande kommune at uttalelsen som kommunen hadde gitt ga grunnlag til program for finmasket KU, og dersom programmet ble godkjent ville det bli bindende for tiltakshaver (NSB). Når det gjaldt innløsning av boliger svarte NSB at temaet ble dekket av underkapitlene/punktene om ”Støy og vibrasjoner” og ”Jord og skogressurser” i grovmasket KU og i forslag til program for finmasket KU. Kritikken av Plan- og bygningsloven skulle videresendes til MD, og kritikken av både den grovmaskede KU og fylkesplanen ikke tilstrekkelig hadde utredet virkningene for hva en ny Vestfoldbane hadde for de sosioøkonomiske forholdene i Sande kommune ville bli videresendt til Vestfold fylkeskommune. Når det gjaldt kartlegging av private brønner/vannforekomster kom ikke NSB med noen kommentar.

Årsaken til at Sande kommune var såpass kritisk til grovmasket KU bunner i at kommunen hadde nok større forventninger med å få svar på sentrale spørsmål som angikk kommunens innbyggere både spesifikt og generelt. Når så kommunen får en blanding av ubesvarte svar og henvisning til noe som ikke er noe skikkelig svar var det ikke noe rart i at kommunen

¹⁰⁹ Op. Cit. Fra modernisert Vestfoldbane. Behandling av uttalelser til grovmasket kosekvensutredning (fase 1) og program for finmasket konsekvensutredning(fase 2). Utarbeidet av NSB, Konsernstab Strategi 10. mars 1994

følte seg forbigått og utsatt for trenering fra NSB. Eller at aktuelle saker fikk vente til finmasket KU. Det virker her som om NSB drev en slags strategi for å unngå det som Flyvbjerg kaller ”materielle hindringer” slik at de kunne unngå kravene til fri kommunikasjon. Årsaken til dette var nok at NSB på dette tidspunktet var usikker på hvordan de skulle besvare de spørsmålene kommunen stilte. Da ble resultatet en uthalingstaktikk fra NSBs side som underslo alle krav som pålitelighet og gyldighet til fri kommunikasjon, og dette var jo et tydelig tegn på at NSB manglet argumenter som igjen var et tydelig tegn på avmakt. I denne situasjonen hvor utbyggingen var nært forestående var der høyst forståelig at kommunen ble mistenksom til NSBs framgangsmåte.

Ved at Samferdselsdepartementet hadde delegert sin myndighet som fagdepartement i saker som KU er etter reglene i Plan- og bygningsloven til NSB Banedirektøren¹¹⁰. Denne myndigheten bestod i å avgjøre om tiltakets konsekvenser var beskrevet godt nok til å danne grunnlag for beslutninger om tiltakets gjennomføring og utforming. På grunnlag av dette godkjente NSB Bane ved Banedirektøren den grovmaskede konsekvensutredningen for moderniseringen av Vestfoldbanen Drammen - Skien. Videre framdrift var å fastsette program for finmasket konsekvensutredning for de to parsellene gjennom Sande (Bergsenga - Åshaugen og Åshaugen - Holm) og parsellen fra Barkåker til Stokke.

4.2.3 Sandeparsellen

Samtidig med forberedelsene til parsellen Kobbervikdalen - Bergsenga sendte NSB Banedivisjon Region Sør¹¹¹ ut en melding til en rekke berørte om varsel om oppstart av reguleringsplanarbeid på parsellen Åshaugen - Holm den 15. januar 1992. Landbrukskontoret¹¹² for Sande og Svelvik kommuner var da raskt ute med å be om et drøftingsmøte for å snakke om jordskifteordninger for både E-18 utbyggingen og omlegging av jernbanen. Landbrukskontoret viste for øvrig til Plan- og bygningsloven som la stor vekt

¹¹⁰ Skriftlig uttalelse fra NSB Bane v/Banedirektøren til NSB, Konsernstab Strategi, Her NSB Baneregion Sør 10. mai 1994 om moderniseringen av Vestfoldbanen Drammen - Skien, godkjenning av grovmasket konsekvensutredning

¹¹¹ Skriftlig beskjed fra NSB Banedivisjon Region Sør til berørte grunneiere og fagetater 15. januar 1992 om oppstart av reguleringsplanarbeid på parsellen Åshaugen - Holm

¹¹² Skriftlig anmodning fra landbrukskontoret i Sande og Svelvik til NSB Banedivisjon Region Sør 31. januar 1992 om drøftingsmøte angående igangsetting av reguleringsplanarbeid

på samarbeid og medvirkning i planprosessen. Fylkeskultursjefen¹¹³ i Vestfold antydte at Åshaugen nord for Sande sentrum hadde vært utsatt for masseuttak. Fylkeskultursjefen ville dermed ikke ha noe mer rasering av haugen som en av traseene ville medføre.

Fylkesmannens miljøvernavdeling¹¹⁴ påla NSB å gjennomføre detaljerte støyvurderinger. Meldinger fra NSB forutsatte at grensa for støytiltak var satt til 60 dbA, mens fylkesmannen satte grensa til 55 dbA, fordi dette var i tråd med retningslinjene for trafikkstøy. En ønsket heller ikke noen kulverløsninger ved kryssing av elver og bekker i det ravineaktige jordbrukslandskapet fordi daldragene ble ansett som viktige passasjer for fisk og vilt i kulturlandskapet, så noen gjenfylling av ravinedaler som deponeringsalternativ ble ikke tolerert. Videre krevde fylkesmannen en vurdering av anleggsarbeidenes konsekvenser for nærmiljøet mht. støy, forurensning av luft og vassdrag.

Videre måtte lokalisering av Sande stasjon sees i sammenheng med politiske målsettinger om redusert CO₂-produksjon. Stasjonen måtte ligge lett tilgjengelig, helst i gang eller sykkelavstand fra de forskjellige boligfeltene i Sande, og med mulighet for god tilbringertjeneste.

Den 15. april 1994 var forslaget til finmasket konsekvensutredning for parsellene Bergsenga - Åshaugen og Åshaugen - Holm i Sande kommune ferdig til å sendes ut på høring trodde man, fordi NSB Bane Divisjonsstaben¹¹⁵ var misfornøyd med en del detaljer, så først to måneder etterpå var en revidert KU ferdig for utsendelse til offentlig ettersyn samtidig med Sandes kommunedelplan. For å samordne KU med kommunedelplanen var det foretatt en noe forenklet KU på strekningen Holm - Holmestrand grense. Det var utarbeidet 4 traséalternativer på parsellen Bergsenga - Åshaugen og 2 traséalternativer med en variant for det ene alternativet og tre varianter for det andre alternativet parsellen Åshaugen - Holm.

¹¹³ Skriftlig uttalelse fra fylkeskultursjefen i Vestfold fylkeskommune til NSB Banedivisjon Region Sør 4. mars 1992 angående igangsetting av reguleringsplanarbeid og traséalternativ i forhold til Åshaugen i Sande kommune

¹¹⁴ Skriftlig uttalelse fra fylkesmannen i Vestfold, miljøvernavdelingen til NSB Banedivisjon Region Sør 2. mars 1992 angående igangsetting av reguleringsplanarbeid

¹¹⁵ Skriftlig uttalelse fra NSB Bane Divisjonsstaben til NSB Bane Region Sør 15. april 1994 om finmasket konsekvensutredning fase 2, parsell 3 og 4, Bergsenga - Åshaugen - Holm i Sande kommune. Utdeltelse av offentlig ettersyn

På parsellen Åshaugen - Holm var det utarbeidet en tettstedsanalyse med vurdering av stasjonsplassering for Sande sentrum. Et felles problem for begge traséalternativene gjennom Sande sentrum var de støyproblemene som kom til å oppstå, hvor støytiltak måtte gjennomføres. Det andre begge traseer hadde til felles, var at de ville virke oppdelende på kulturlandskapet, og ødelegge den gamle veistrukturen i Sande sentrum. Det ble påpekt¹¹⁶ at parsellene 2, 3 og 4 ville tilsammen utgjøre et dobbeltspor på 16 km og gi god fleksibilitet mht. regularitet. N/k-forholdet for parsell 3 var beregnet til 1,5 og for parsell 4 beregnet til 1,8, så dette var ansett som gode n/k-tall.

Det kom inn en del reaksjoner på KU i høringsuttalelsene. Først ute var landbruksmyndighetene hvor landbruksdirektøren hos fylkesmannen¹¹⁷ først påpekte at iflg. beregninger som var utført av konsulentfirmaet Bruer ville det samlede tap av jordbruksarealer bli betydelig større enn angitt i KU. Videre ble det påpekt at samferdselsjordskifte måtte stå sentralt i den videre plan- og grunnervervsprosessen, og ville sannsynligvis være det viktigste avbøtende tiltak for å få til rasjonelle gårdsbruk etter jernbaneutbyggingen. Både landbruksdirektøren og fylkeslandbruksstyret mente at KU klargjorde heller ikke nok reelle deponiområder og heller ikke det geotekniske og hydrologiske. I tillegg påpekte fylkeslandbruksstyret om det var nødvendig å legge jernbanesporet så dypt i terrenget? NSB Bane Region Sør¹¹⁸ besvarte dette med at en eksakt oversikt over arealtap ville bli vist i reguleringsplanen. Det samme ville være tilfelle med deponiområder for massedeponering. Massedeponering ville bli håndtert av en samarbeidsgruppe mellom NSB Bane Region Sør, Sande kommune og berørte grunneiere. Foreløpige planer var deponering i Åshaugen med kulvert var under vurdering, og mest mulig av overskuddsmassene ville bli plassert langs jernbanetraseen. Geotekniske og hydrologiske forhold ville bli vurdert ved ytterligere grunnundersøkelser, og en påfølgende optimalisering av jernbanetraseen for å legge jernbanesporet lettere i terrenget med minst

¹¹⁶ Skriftlig uttalelse fra NSB Bane Region Sør til NSB Bane Divisjonstaben Plankontoret 20. juni 1994 om moderniseringen av Vestfoldbanen. Hovedplan for utbyggingsparsellene Bergsenga - Åshaugen og Åshaugen - Holm i Sande kommune

¹¹⁷ Skriftlig uttalelse fra fylkesmannen i Vestfold v/landbruksdirektøren og skriftlig uttalelse fra fylkeslandbruksstyret i Vestfold til NSB Bane Region Sør 26. September 1994 om moderniseringen av Vestfoldbanen. Høringsuttalelser til KU-fase 2, parsell 3 og 4, Bergsenga - Åshaugen - Holm i Sande kommune

¹¹⁸ NSB Bane Region Sør sitt svar til fylkesmannen i Vestfold v/landbruksdirektøren og fylkeslandbruksstyret i Vestfold 17. november om moderniseringen av Vestfoldbanen. Høringsuttalelser til KU-fase 2, parsell 3 og 4, Bergsenga - Åshaugen - Holm i Sande kommune

mulige terrenginngrep som ville medføre minst mulig med overskuddsmasser. Samferdselsjordskifte ble vurdert og flere eiendommer var ekspropriert/ervert.

Sande kommune¹¹⁹ mente at foreliggende KU ga grunnlag for fastsetting av trasé. Men at det var stor forskjell på samarbeidet med kommunen når det gjaldt kommunedelplanen og KU. Mens det hadde vært et tett og strukturert samarbeid om kommunedelplanen, hadde kontakten ved utarbeiding av KU vært tilfeldig som ikke ga kommunen noen innflytelse over KU mens NSB hadde stor innflytelse på kommunedelplanen. Kommunen syntes at det var urimelig at den ikke hadde andre påvirkningsmuligheter enn som høringsinstans i KU-programmet. Dette mente kommunen var urimelig ut fra kommunens rolle som plan- og vedtaksmyndighet, og den vekt som ble lagt på KU i planprosessen og som grunnlag for planvedtaket. Disse bestemmelsene burde etter kommunens mening endres slik at det ble en reell samordning av KU-prosess og planprosess, slik at en fikk en jevnere fordeling av innflytelse mellom NSB og kommunen. Kommunen understreket videre at høringen dreide seg om grunnlaget for valg av de alternativer utredningen behandlet var tilstede. Selve valget ville skje først ved kommunestyrets sluttbehandling av kommunedelplanen. Da ville også en lang rekke andre forhold og hensyn som ikke ble behandlet i KU telle med. Dermed var kommunens ønske om å bli tatt med på råd ved utforming av utredningsprogrammet ikke blitt fulgt opp av NSB Banedirektøren.

Kommunen ønsket videre å få oppfylt de samme kravene som fylkesmannen og landbruksmyndighetene stilte. Videre forlangte kommunen tilleggsutredning dersom anlegget ble delt, altså slik at parsell 3 og 4 ikke ble utbygd samtidig. Til dette kunne NSB Bane Region Sør¹²⁰ svare at fastsetting av trasé og fastsetting av avbøtende tiltak og oppfølgende undersøkelser ville dette bli fulgt opp i samråd med Sande kommune. Resten måtte NSB Banedirektøren følge opp i samråd med Sande kommune.

Det var tydelig at kommunen følte en form for utestengelse fra fri kommunikasjon siden de ikke oppfattet seg selv som en likeverdig partner i forhold til NSB. Da var det jo høyst

¹¹⁹ Skriftlig uttalelse fra Sande kommune til NSB Bane Region Sør 22. September 1994 om moderniseringen av Vestfoldbanen. Konsekvensutredning fase 2 - parsell 3 og 4 - uttalelse

¹²⁰ NSB Bane Region Sør sitt svar til Sande kommune 17. november 1994 om moderniseringen av Vestfoldbanen. Høringsuttalelser til KU-fase 2, parsell 3 og 4, Bergsenga - Åshaugen - Holm i Sande kommune

naturlig at mistenksomheten i forhold til NSB bare økte. Dette bar jo et tydelig preg av at det ikke var noen situasjon preget av herredømmefrihet og ideal kommunikasjon som var en forutsetning for konsensusdannelse, fordi det som NSB så på som reelt samarbeid ble av av kommunen oppfattet som en maktstyrt retorikk fra NSBs side, som etter kommunens oppfatning fordreide virkeligheten. Det var tydelig at både fylkesmannen og landbruksmyndighetene ikke hadde den helt store tilliten til NSB gjennom nesten å diktere hva gamle jernbanearealer skulle brukes til. Gjennom at de stadig var ”på hogget med” nærmest å diktere jordskifte for å sikre seg at den gamle jernbanetraseen ble jordbruksland igjen. Det at de krevde nitidig oppsyn med deponering av overskuddsmasser vitner om det samme. Likeledes med frykten for at NSB gravde traseen for langt ned i terrenget slik at dette ville skape endrede hydrologiske forhold gjennom grunnvannssenkning med mer.

MD¹²¹ ga sin tilslutning til KU fase 2 på betingelse av at det skulle innarbeides en kulvertløsning i grustaket på Åshaugen. I tillegg var det de samme argumentene til fylkesmannen og landbruksmyndighetene som gjorde seg gjeldende.

NSB Banedirektøren¹²² ba i sin godkjenning av KU fase 2 at NSB Bane Region Sør (tiltakshaver) fulgte opp de pålegg som MD hadde kommet med. I tillegg ba banedirektøren tiltakshaver om at ved videre utredning og valg av tiltak måtte gjøres i forpliktende samarbeid med Sande kommune og berørte myndigheter. Avbøtende tiltak i anleggsperioden som vannforurensning måtte vurderes nærmere, og at deponeringsteder for overskuddsmasser skulle vises på oversiktskart og fastsettes i reguleringsplanene. Banedirektøren var videre ikke fornøyd med tiltakshavers informasjon om de hydrologiske og geotekniske konsekvensene ved traseens plassering i terrenget. Selv om tiltakshaver var inne på å løfte traseen noe høyere i terrenget, måtte dette klargjøres bedre for berørte og beslutningstaker (kommunen) i forbindelse med reguleringsplanene.

¹²¹ Skriftlig uttalelse fra Miljøverndepartementet til NSB Banedivisjonen Divisjonstaben 27. desember 1994 om moderniseringen av Vestfoldbanen Drammen - Skien. Parsell 3 og 4, Bergsenga - Åshaugen - Holm i Sande kommune. Godkjenning av konsekvensutredning fase 2. Forelegging

¹²² Skriftlig uttalelse fra NSB Banedirektøren til NSB Bane Region Sør 2. januar 1995 om moderniseringen av Vestfoldbanen Drammen - Skien. Parsell 3 og 4, Bergsenga - Åshaugen - Holm i Sande kommune. Fastsetting av avbøtende tiltak, program for oppfølgende undersøkelser

Det var tydelig her at NSB Banedirektøren hadde tatt inn over seg kritikken som NSB Bane Region Sør hadde pådratt seg i forbindelse med høringene til både finmasket og grovmasket KU. I sin godkjennelse ba Banedirektøren i realiteten tiltakshaver (NSB Bane Region Sør) om å være ydmyk ovenfor Sande kommune, og imøtekomme kravene fra fagetatene.

Gjennom denne kritikken signaliserte Banedirektøren at noen maktarroganse fra tiltakshaver ikke ville bli tålerert, og at det ikke nyttet å ”flykte unna” problemene ved forhaling eller utsetting av tiltak, eller ved å uttale seg i en slik retning at problemene ikke fantes.

I høringsuttalelsene til kommunedelplanen var fylkeskommunen¹²³ helt på linje med Sande kommune om at parsell 3 og 4 måtte bygges i ett. Fylkeskommunen mente videre at traséalternativene C1 og D4a burde legges til grunn for videre planlegging.

Fylkeslandbruksstyret¹²⁴ fokuserte mye på innløsning av eiendom ved at det måtte bli gitt god informasjon om dette til de berørte av utbygger, og at det ble rask avklaring og erstatningsoppgjør som sikret alle berørte muligheter til reetablering av tilsvarende innlöst eiendom. Kommunen¹²⁵ svarte med at deres engasjement i dette burde kun begrenses til boligeiendommer fordi resten burde løses ved samferdselsjordskifte.

Det var ingen tvil om at grunneierne på Holm som var for traséalt. D4b hadde sine støttespillere i Sande kommune selv om rådmannen gikk inn for NSBs traséalternativer C1 og D4a, ble dette stemt ned først i formannskapet med vedtak om å gå inn for traséalt. D4b den 8. februar 1995 og det samme i kommunestyret den 15. februar. Etter formannskapsvedtaket gjorde NSB Skriftlig uttalelse fra NSB Bane til Sande kommune v/rådmannen 13. februar 1995 om modernisering av Vestfoldbanen. Kommunedelplan for Vestfoldbanen Skriftlig uttalelse fra NSB Bane til Sande kommune v/rådmannen 13. februar 1995 om modernisering av Vestfoldbanen. Kommunedelplan for Vestfoldbanen¹²⁶ det klart for Sande kommune at de ville komme med en innsigelse mot kommunens valg av trasé, dersom kommunestyret vedtok det samme som formannskapet. NSB begrunnet dette med at

¹²³ Skriftlig uttalelse fra fylkeskommunen til Sande kommune i forbindelse med høringsuttalelse til kommunedelplan

¹²⁴ Skriftlig uttalelse fra fylkeslandbruksstyret til Sande kommune i forbindelse med høringsuttalelse til kommunedelplan

¹²⁵ Kommunens svar til fylkeslandbruksstyret i forbindelse med høringsuttalelse til kommunedelplan

¹²⁶ Skriftlig uttalelse fra NSB Bane til Sande kommune v/rådmannen 13. februar 1995 om modernisering av Vestfoldbanen. Kommunedelplan for Vestfoldbanen

traséalt. D4b var 50 mill.kr dyrere enn traséalt. D4a, og at dette var helt uakseptabelt i forhold til nytten. I svar fra Sande kommune¹²⁷ ville de komme tilbake til behandling og mulig medvirkning fra statlige og fylkeskommunale faginstanser så snart innsigelsen forelå. Videre ble det opplyst om at kunngjøring av oppstart av reguleringsplanarbeid på strekningen Bergsenga - Holm ville skje om kort tid.

Sande kommune¹²⁸ argumenterte med at D4a ville være en betydelig barriere lokalt fordi den delte stasjonsstedet Holm i to og dermed svekket intensjonen om å gjenopprette kontakten med fjorden som på daværende tidspunkt ble avskåret av både E-18 og jernbanen.

Adkomsten til skogsområdene i vest ville bli et problem for den delen av bebyggelsen som ble liggende øst for det nye dobbeltsporet. Fylkesmannen i Vestfold¹²⁹ innkalte partene til meklingsmøte den 3. april 1995. På dette meklingsmøtet ble det ingen enighet, så fylkesmannen¹³⁰ innkalte partene til nok et meklingsmøte. NSB¹³¹ prøvde å optimalisere traséalternativene D4a og D4b og fant ut at kostnadsforskjellen minket til 40 mill.kr mellom alternativene. Dette forandret ikke NSB sin oppfatning av hva som var akseptabelt traséalternativ. For når det gjaldt støy- og barriereproblematikk var det helt forskjellige oppfatninger mellom NSB og Sande kommune når det gjaldt traséalt. D4a i forhold til traséalt. D4b. Administrasjonen i Vestfold fylkeskommune¹³² sin innstilling om å gå inn for traséalt. D4a ble overprøvd av fylkesutvalget. For ved fylkesutvalgets møte den 15. mai 1995 vedtok de å anbefale at fylkeskommunen gikk inn for traséalt. D4b.

¹²⁷ Skriftlig uttalelse fra Sande kommune v/ rådmannen til NSB Bane Region Sør 20. februar 1995 om kommunedelplan for Vestfoldbanen gjennom Sande - egengodkjenning av arealdel med utskrift fra møteprotokoll for vedtak i formannskapsmøte 8. Februar og vedtak i kommunestyremøte 15. februar 1995 som vedlegg

¹²⁸ Skriftlig uttalelse fra Sande kommune v/rådmannen til NSB Bane Region Sør, fylkesmannen i Vestfold, fylkesrådmannen i Vestfold, Vestfold veikontor, Riksantikvaren og Miljøverndepartementet 20. februar 1995 om kommunedelplan for Vestfoldbanen gjennom Sande - egengodkjenning av arealdel

¹²⁹ Skriftlig innkallelse til møte fra fylkesmannen i Vestfold til fylkesmannen i Vestfold, NSB Bane Region Sør og Vestfold fylkeskommune 27. mars 1995 om kommunedelplan for Vestfoldbanen gjennom Sande - del av parsell 4, strekningen Skogly - Skjervik. Innsigelse fra NSB. Innkalling til meklingsmøte

¹³⁰ Skriftlig innkallelse til møte fra fylkesmannen i Vestfold til fylkesmannen i Vestfold, NSB Bane Region Sør og Vestfold fylkeskommune 3. april 1995 om kommunedelplan for Vestfoldbanen gjennom Sande - del av parsell 4, strekningen Skogly - Skjervik. Innsigelse fra NSB. Innkalling til oppfølgende meklingsmøte

¹³¹ Skriftlig uttalelse fra NSB Bane Region Sør til fylkesmannen i Vestfold 27. april 1995 om kommunedelplan for Vestfoldbanen gjennom Sande - del av parsell 4, strekningen Skogly - Skjervik. Innsigelse fra NSB

Fylkesmannen¹³³ kom med sitt standpunkt til slutt ved at selv om traséalt. D4a kom til å splitte en husgruppe på 10-12 hus mellom jernbanelinjen og skogområdet i vest, og at traséen ville gå over et åpent jordbruksareal, ville barrierevirkningen bli minimalisert ved å senke traseen. Støyskjermer ville heller ikke være nødvendig i noen stor utstrekning. Veier og tverrforbindelser ville også bli opprettholdt ved traséalt. D4a. Fylkesmannen kunne til slutt meddele at de hadde forståelse for kommunens standpunkt, men ut fra en totalvurdering av samfunnsøkonomi og miljøhensyn måtte traséalt. D4a godtas. Dermed ble saken sendt til MD for endelig avgjørelse. NSB¹³⁴ informerte Samferdselsdepartementet om saken hvor NSB bl.a. vurderte om det var riktig å bruke fellesskapets midler til et traséalternativ som ikke stod i et rimelig forhold til nytten. Samferdselsdepartementet¹³⁵ formidlet så NSBs og fylkesmannens oppfatning om saken til MD.

Avgjørelsen kom den 28. september 1995 hvor MD¹³⁶ godkjente kommunedelplanen for Vestfoldbanen gjennom Sande med unntak av strekningen Skogly - Skjervik. Traséalt. D4a skulle legges til grunn for videre planlegging på denne strekningen, og da var innsigelsen fra NSB tatt til følge.

Med fylkesmannens klare oppfatning her og de argumentene som fylkesmannen hadde, kunne virke nokså selvfølgelige og overbevisende på eksterne saksbehandlere i MD. Det som en kunne spørre seg om her og som ikke blir nevnt i noe saksdokument, var om det ble avholdt noen befarings på Holm slik at saksbehandlerne fra MD fikk en mer selvstendig oppfatning av situasjonen, enn det å bli ”passivt matet” med muntlig og skriftlig informasjon fra kommunen, NSB og fylkesmannen. For her var det ingen tvil om at fylkesmannens ord

¹³² Skriftlig melding fra Vestfold fylkeskommune til fylkesmannen i Vestfold 19. mai 1995 om kommunedelplan for Vestfoldbanen gjennom Sande - del av parsell 4, strekningen Skogly - Skjervik. Innsigelse fra NSB med uttalelse om dette fra fylkesrådmannen og fylkesutvalget, og avtemning i fylkesutvalget 26. september 1994 og 15. mai 1995 som vedlegg

¹³³ Skriftlig uttalelse fra fylkesmannen i Vestfold til Miljøverndepartementet 14. juni 1995 om Sande kommune. Kommunedelplan for Vestfoldbanen gjennom Sande. Innsigelse fra NSB med uttalelser fra Sande kommune, NSB Bane Region Sør og Vestfold fylkeskommune som vedlegg

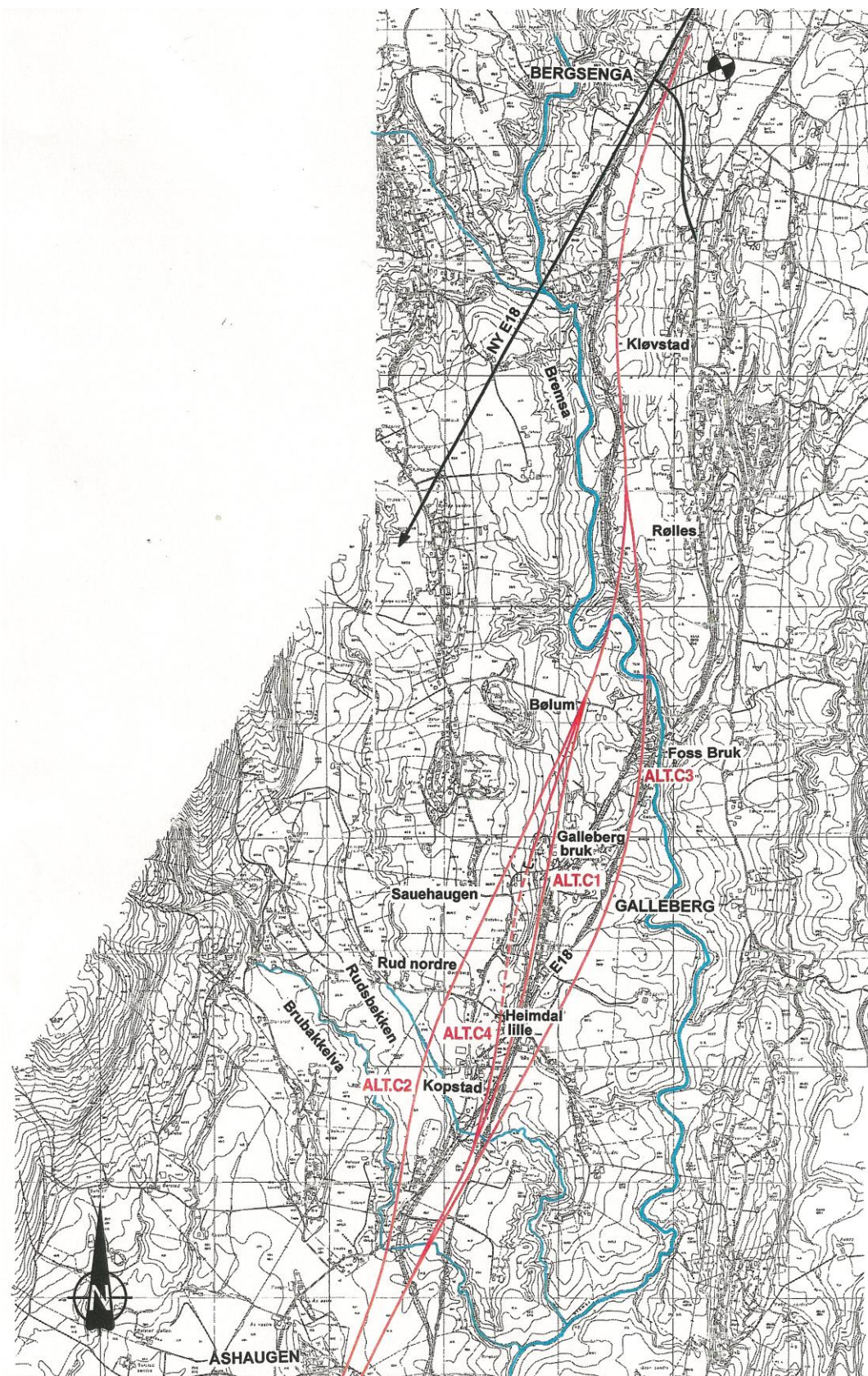
¹³⁴ Skriftlig uttalelse fra NSB Banedirektøren til Samferdselsdepartementet 20. juli 1995 om Sande kommune - innsigelse mot kommunedelplan for Vestfoldbanen gjennom Sande, kommentarer fra Banedivisjonen

¹³⁵ Skriftlig uttalelse fra Samferdselsdepartementet til Miljøverndepartementet 9. august om Sande kommune - innsigelse mot kommunedelplan for Vestfoldbanen gjennom Sande

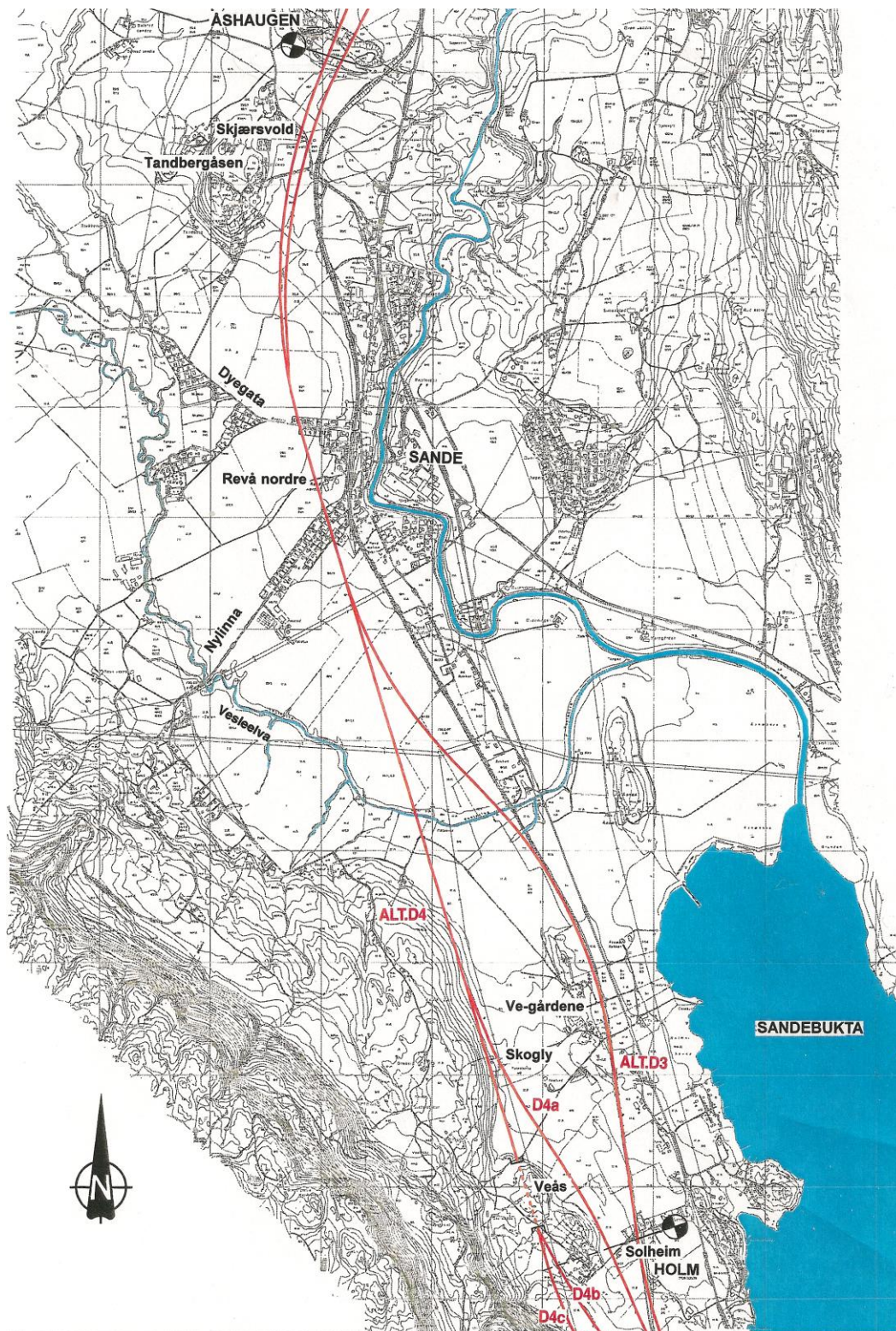
¹³⁶ Skriftlig uttalelse fra Miljøverndepartementet v/statsråd Thorbjørn Berntsen til fylkesmannen i Vestfold 28. september 1995 om Sande kommune - innsigelse til kommunedelplan for Vestfoldbanen gjennom Sande

veide tyngst, og da de var såpass direkte og tydelige som i denne saken var det ingen tvil om hvem som ville vinne fram. Det som også må poengteres her var at forvaltningen i både Vestfold fylke og Sande kommune var opprinnelig for NSBs trasévalg mens de folkevalgte var i mot. Dette kan ytterligere ha svekket de folkevalgtes argumenter hos byråkratene i MD, fordi om saksbehandlere tilhører stats-, fylkes- eller kommuneforvaltningen har de mer en felles måte å tenke på, og når situasjonen var som den var ville nok byråkrater oppfatte sine argumenter som mere rasjonelle og saklig begrunnede enn de folkevalgtes argumenter.

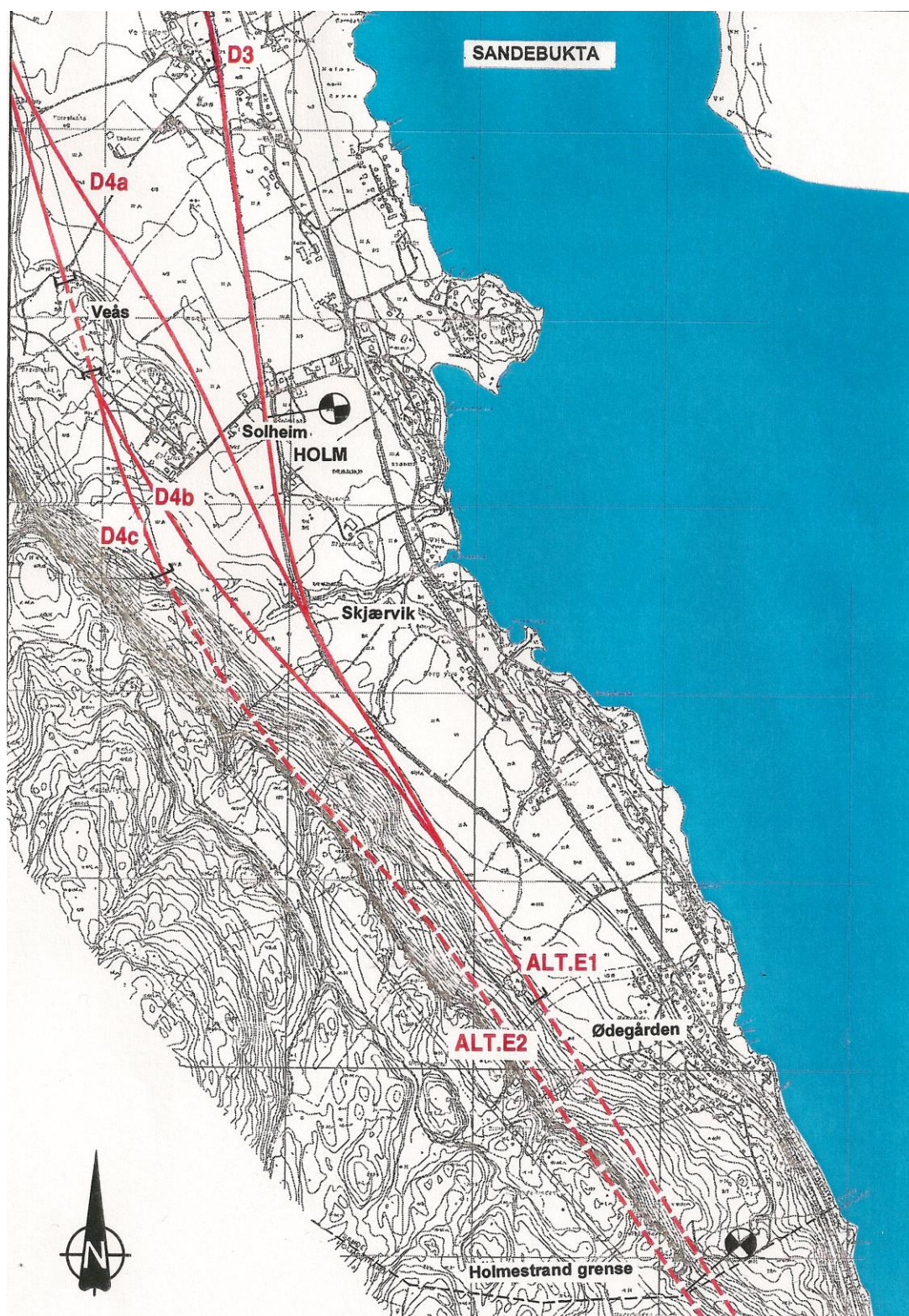
Dersom dette var realiteten så var virkeligheten den at det ikke var to likeverdige parter her fordi den institusjonen som tok den endelige avgjørelsen i virkeligheten tilhørte den ene parten som var forvaltningen mens den tapende parten var de folkevalgte. På grunnlag av dette var det i dette tilfelle umulig å oppnå en kommunikativ rasjonalitet med konsensus som resultat. Det virket mer som om fylkesmannen med sin argumentasjon ville skjære i gjennom som mange ville oppfatte som faglig overbevisende argumenter, for å få en rask avklaring på en sak som kunne ha drøyd ut i lengre tid. I dette tilfellet var det ganske sikkert et flertall på både lokalt og regionalt hold som ville ha en rask avgjørelse som ikke sinket framdriften av en dobbeltsporet høyhastighetsbane, noe de aller fleste ønsket skulle bli en realitet uten de store forsinkelsene.



Figur 4.6: Alternative jernbanetraseer mellom Bergsenga og Åshaugen på Sandeparsellen. Moderniseringen av Vestfoldbanen. Konsekvensutredning Parsell 3 og 4 i Sande kommune. NSB Bane Region Sør. April 1994.



Figur 4.7: Alternative jernbanetraseer mellom Åshaugen og Holm på Sandeparsellen. Moderniseringen av Vestfoldbanen. Konsekvensutredning Parsell 3 og 4 i Sande kommune. NSB Bane Region Sør. April 1994.



Figur 4.8: Alternative jernbanetraseer mellom Holm og Holmestrand grense på Sandeparsellen. Moderniseringen av Vestfoldbanen. Konsekvensutredning Parsell 3 og 4 i Sande kommune. NSB Bane Region Sør. April 1994.

Ved ekspropriasjonene i Sande virker det som om NSB har gått noe for fort fram, i og med at en høyesterettsadvokat¹³⁷ tok affære og fortalte at det angjeldende området som NSB hadde sendt ut varsel om ekspropriasjon fremdeles var under regulering av Sande kommune, og at det dermed ikke kunne treffes noe ekspropriasjonsvedtak uten at dette var i samsvar med reguleringsplanen. NSB Banedirektøren¹³⁸ responderte med innrømmelse at de ikke hadde vurdert om formalitetene angående varsling av grunneiere og kartmateriale var i orden. Men til orientering kunne NSB opplyse at det i Oreigningsloven fantes selvstendig hjemmel til å ekspropriere til jernbaneformål. Videre kunne også staten foreta ekspropriasjon av grunn ved gjennomføring av reguleringsplan eller bebyggelsesplan med hjemmel i Plan- og bygningsloven. I et internt notat går det fram at det var usikkerhet i NSB Bane Divisjonsstaben¹³⁹ om en kunne ekspropriere med hjemmel i Oreigningsloven mens arbeid med reguleringsplan foregikk, og om en kunne greie seg med kommunedelplan selv om den ikke hadde tilstrekkelig detaljeringsgrad til å gjelde som ekspropriasjonsgrunnlag. På grunnlag av dette måtte det til en ny vurdering for å forberede saken på nytt.

I en uttalelse til 25 grunneiere og rettighetshavere informerte NSB¹⁴⁰ om planvedtak som var gjort hvor det ble gitt informasjon om minnelige avtaler, ekspropriasjon og tiltredelse, juridisk bistand, jordskifte og videre framdrift. Når det gjaldt innløsning av boligeiendommer så kunne høyesterettsadvokat Vale¹⁴¹ fortelle at kommunen hadde ikke foretatt seg noe i retning av å legge ut erstatningstomter slik at hans klienter kunne gjenanskaffe seg tilsvarende bolighus, fordi å fremskaffe byggetomter var kommunens ansvar. Vale henstilte til NSB om at de tok kontakt med kommunen slik at de kommunale myndigheter fremskaffet tilstrekkelig antall boligtomter snarest fordi dette også ville være i NSB sin interesse. Vale beklaget disse forholdene fordi dette sinket framdriften for NSB. Etter flere henvendelser om

¹³⁷ Skriftlig uttalelse fra høyesterettsadvokat Thorstein Vale til NSB Banedivisjonen v/Banedirektør Magne Paulsen 26. juni 1995 om moderniseringen av Vestfoldbanen, parsell 3 og 4

¹³⁸ Skriftlig uttalelse fra NSB Banedirektøren til høyesterettsadvokat Thorstein Vale 12. juli 1995 om moderniseringen av Vestfoldbanen, parsell 3 og 4. Søknad om ekspropriasjonstillatelse

¹³⁹ Skriftlig internt notat for NSB Bane Divisjonsstaben 11. juli 1995 om hjemmel for ekspropriasjon for ny banestrekning dersom ikke reguleringsplan er vedtatt. Aktualisert ved modernisering av Vestfoldbanen parsell 3 og 4

¹⁴⁰ Skriftlig uttalelse fra NSB til grunneiere og rettighetshavere 6. oktober 1995 om moderniseringen av Vestfoldbanen, parsell 3 og 4 Bergsenga - Holm. Informasjon om grunnervvervsprosessen. Dekning av utgifter til juridisk bistand

¹⁴¹ Skriftlig uttalelse fra høyesterettsadvokat Thorstein Vale til NSB Bane Region Sør 6. oktober 1995 om moderniseringen av Vestfoldbanen

at NSB ville ha minnelige avtaler med enkelte hus- og grunneiere gjorde Sande sentrum grunneierlag¹⁴² affære og sendte NSB en sterk advarsel om at det ikke var den enkelte grunneier og huseier som var forhandlingspartner i denne ekspropriasjonsprosessen men Grunneierlaget og dets advokater. Etter en del klager på at NSB forhastet seg i innløsningssakene kom det et klart svar fra Vale¹⁴³ om at det i ekspropriasjonssammenheng skulle det alltid angis en lengre flyttefrist enn ett år, og dersom NSB ikke overholdt dette, ville det bli satt fram innsigelse mot fremgangsmåten til NSB.

Det som fulgte i denne innløsningssaken og som det ikke finnes noen saksdokumenter på, men som ved intervju med både utbyggingssjef for Vestfoldbanen Ole Kontorp og ordfører i Sande kommune Karl Einar Haslestad kunne bekrefte var at det ble en erstatningsrettsak mellom grunneierlaget med høyesterettsadvokat Thorstein Vale som saksfører endte med et sviende nederlag for NSB Utbygging. Grunneierlaget og Vale greide å skru opp erstatningsbeløpene for innløsningssakene til ”uante høyder” og påførte dermed NSB Utbygging store omkostninger pga. at NSB Utbygging ikke overholdt flyttefrister for de boligeiendommene som skulle innløses, og at de hadde ignorert den kollektive innløsningsavtalen som grunneierlaget og Vale ville ha gjennomført. Denne rettsaken foregikk på vårparten 1996 slik at utflyttingen av innløste boliger drøyd langt lenger enn det NSB Utbygging overhode hadde tenkt seg.

En annen sak som foregikk samtidig og som jeg så vidt kunne huske fra avisinnslag i Aftenposten i 1996, og som jeg fikk en god del tilleggsinformasjon om av både ordfører Haslestad og Steinar Aspen ved Vestfold veikontor var at NSB Utbygging hadde unnlatt å legge isolasjonsplater under pukksteinlaget som en del av underbygningen eller fundamentet for jernbanesporet gjennom Skoger. Da vårløsninga kom i 1996 var virkningen av dette fatal, fordi hele dobbeltsporet ble som rene ”berg- og dalbanen” hvor farten måtte reduseres til 50 km/t. Pga. dette gikk hele sommerhalvåret i 1996 med til å rette opp denne fatale feilen som medførte store ekstraomkostninger og at trafikken bare kunne avvikles på ett spor mens det ble arbeidet på det andre sporet. Like etter at dette arbeidet var ferdig ut på høsten ble

¹⁴² Skriftlig uttalelse fra Sande sentrum grunneierlag til NSB Utbygging 9. November 1995 om moderniseringen av Vestfoldbanen - forslag til frivillig eiendomsovertagelse

¹⁴³ Skriftlig uttalelse fra høyesterettsadvokat Thorstein Vale til NSB Utbygging 22. Desember 1995 om moderniseringen av Vestfoldbanen, parsell 3 og 4. Varsel om ekspropriasjon

plutselig alle anleggsarbeider ved juletider innstilt på Sandeparsellen og hele anleggsinfrastrukturen ble rigget ned og et påbegynt jernbaneanlegg ble liggende uvirksomt i ett år. Ordfører Haslestad kunne fortelle meg at en i Sande kommune lurte fælt på hva som var årsaken til dette ved forespørsler til både Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet uten å få svar. Deretter henvendte kommunen seg til Stortingets samferdselskomité hvor daværende formann Solveig Thorsvik kunne fortelle at hun ikke var blitt informert av Samferdselsdepartementet om at anleggsarbeidene var innstilt, og var høyst forbauset over dette. Kommunens strategi gikk da så ut på å få gjenopptatt anleggsarbeidene igjen. Ved en intens kommunikasjon med Samferdselskomiteen klarte kommunen og Samferdselskomiteen i fellesskap å få overtalt regjeringen til å få penger på plass til utbygging av Sandeparsellen i statsbudsjettet for 1998.

Når så omsider anleggsarbeidet kom i gang igjen i begynnelsen av 1998 gikk det uavbrutt fram til juni 2000 hvor en ting gjenstod, og det var signalanlegget. Forsinkelsen med signalanlegget ble diskutert i avisartikler i Aftenposten og førte til en tilspisset situasjon mellom Jernbaneverket og Sande kommune. Det jeg mintes var at denne situasjonen begynte å bli uholdbar for Sande kommune, som ikke kom i gang med en planlagt sentrumsutvikling. Ordfører Haslestad kunne fortelle at kommunen hadde bl.a. planlagt å bygge et nytt sykehjem i den gamle jernbanetraseen og hvor staten hadde lovet en betydelig finansiell støtte dersom byggingen kom i gang innen et bestemt tidspunkt, og det var iflg. Haslestad hovedårsaken til den tilspissede situasjonen. Omsider kom signalanlegget på plass ved månedskiftet september/oktober 2001 slik at Sandeparsellen kunne åpnes i oktober samme år. Dette var da heldigvis også innenfor fristen som staten hadde satt for finansiell støtte til byggingen av det nye sykehjemmet som Sande kommune hadde behov for. Etter at Jernbaneverket solgte den gamle jernbanetraseen gjennom Sande sentrum kunne både Kontorp og Haslestad fortelle at det nå var bygget boliger og serviceinstitusjoner (butikker, kontorer osv.) slik at Sande sentrum hadde nå mer av dette enn før jernbaneutbyggingen, og at den nye Sande stasjon var langt mer funksjonell enn den gamle, med bussterminal, stor parkeringsplass og sykkelparkering.

På dette tidspunktet var Barkåkerparsellen ferdig planlagt og klar for utbygging, men det skulle ta hele 6-7 år før det ble bevilget penger til igangsetting av anleggsarbeid, med regjeringsskifte og vel så det i mellomtida. Hva kan være årsaken til disse to oppholdene i anleggsarbeidene? Mens anleggsarbeidene med 4-feltsvei på E-18 fikk sine bevilgninger

stoppet anleggsarbeidene med dobbeltsporet Vestfoldbane opp. Når det gjaldt det med å unnlate å legge isolasjonsplater under pukksteinlaget, blir dette betraktet som ganske elementært. Dette fantes det en rekke tegningsskisser på hvordan underbygningen skulle bygges opp. Det som her gjør denne feilen ekstra merkelig var jo at det var enkeltspor på samme strekning tidligere slik at en hadde jo erfaring med hvordan tæleforholdene var akkurat her. Det er nok flere forskjellige forhold som var årsaken til dette. Det første var jo at utbyggingen av E-18 var kommet godt i gang, og hvor NSB Utbygging fikk dårlig med tid for å holde følge med Statens vegvesen i anleggsarbeidene. Da kunne det være lett å ta sjansen på å sløyfe enkelte ting for å spare tid og kanskje også penger dersom en måtte følge stramme budsjetter. Det andre som er mindre trolig er at NSB Utbygging rett og slett har glemt å legge isolasjonsplatene under pukksteinlaget. Men som en tidligere ansatt i Statens vegvesen fortalte meg var det mange planleggere som forlot NSB og gikk over i Statens vegvesen etter at Lieråsen tunnel var ferdig planlagt rundt 1970, slik at når neste utbyggingsperiode begynte rundt 1990 var NSB nesten utarmet for planekspertise. Som kjent så var det ikke gjort over natta å bygge opp igjen et planmiljø på høyde med det NSB hadde 30 år tidligere. Ved planlegging og utbygging av både veier og jernbaner spiller erfaring og rutiner sentrale roller, og det var vel nettopp det NSB manglet på 90-tallet under planleggingen og utbyggingen av Vestfold- og Gardermobanen. Dette ga seg også utslag i alvorlige feil som ble gjort under utbyggingen av Romeriksporten tunnel.

Den andre tabben som NSB Utbygging gjorde i Sande var å komme på kant med en høyesterettsadvokat som hadde "lovverket i sin hule hånd", noe som i praksis er det samme som å komme på kant med loven. Dette var en strategi som la opp til det stikk motsatte av det å oppnå kommunikativ rasjonalitet og til slutt konsensus, hvor høyesterettsadvokat Vale helt sikkert oppfattet som et urettmessig maktovergrep fra NSB Utbygging som måtte "slås tilbake" med "loven i hånd". Her var det ingen tvil om at NSB Utbygging ikke hadde satt seg skikkelig inn i lovverket, og i tillegg til det ignorerte de den kollektive avtalen som grunneierlaget med Vale som saksfører ville ha på plass, vitner om en total amatørmessig framgangsmåte som minner om å handle uten å tenke, og det går som kjent aldri godt. Her kunne NSB Utbygging bare ha henvendt seg til Statens vegvesen som de kort tid i forveien hadde god kontakt med i utbyggingen av Skogerparsellen for å forhøre seg med dem om hvordan veivesenet ordnet seg når det gjaldt ekspropriasjons- og innløsningssaker. Hvilke tidsfrister for utflytting og prosedyrer for erstatninger som individuelle eller kollektive osv.?

Dersom dette var en bevisst kampstrategi fra NSB Utbygging i et forsøk på overkjøre grunneierlaget og Vale, noe som er lite trolig, burde dette kvalifisere til oppsigelse av de ansvarlige for dette i NSB Utbygging.

Hva kan være årsaken til at anleggsarbeidene ble innstilt på Sandeparsellen ved årskiftet 1996-97? Det er vel her svært nærliggende å tro at det hadde sin årsak i disse graverende tabbene som ble gjort av NSB Utbygging. Iflg. lederen for organisasjonen "For jernbane" Kjell Ohnsrud mente også at det kunne være en kombinasjon av dette og prioriteringen av anleggsarbeidene på Gardermobanen som sprengte alle finansielle rammer, et prosjekt som ble dobbelt så dyrt som planlagt. Jeg hadde også et telefonintervju med tidligere samferdselsminister Kjell Opseth hvor jeg spurte om dette. Han husket ikke dette, men hvis dette var tilfelle var dette en alvorlig sak hvor dette ville medføre en intens kommunikasjon mellom Jernbaneverket, Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet om å finne ut årsaker til tabber og forklaringer på disse før enn en eventuell innstilling av et pågående anleggsarbeid. Hvorfor var både Jernbaneverket og Samferdselsdepartementet så taus om innstillingen av anleggsarbeidet at ikke en gang lederen for Samferdselskomiteen ble informert om dette en gang? Det kunne være så enkelt som at jo færre som visste desto bedre var det. Dette var jo en form for makt som gikk ut på å utestenge offentligheten fra å få innsyn i hva slags fatale tabber tiltakshaver (Jernbaneverket Utbygging) hadde gjort, slik at det bare ble en begrenset kommunikasjon unntatt fra offentlighet mellom Jernbaneverket, Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet med kanskje så ekstremt som makulering av saksdokumenter etter at saken var ferdig eller at saksdokumentene ble innelåst i et velv slik at ingen skulle få innsyn før etter et visst antall år, for at tiltakshaver ikke skulle risikere noe i ettertid.

Den tredje tabben var signalanlegget som først kom på plass 16 måneder forsinket. Det jeg fikk vite av utbyggingssjef Ole Kontorp hvor signalanlegg ble valgt etter en anbudsrunde. Hvordan Jernbaneverket Utbygging ut over dette hadde gått fram her spurte jeg ikke om, og om jeg hadde spurt tviler jeg på om jeg hadde fått noe svar på det, fordi jeg la merke til at han ikke likte at jeg "gravde" slik han uttrykte seg. Det som var sannsynlig her, var at etter igangsetting av anleggsarbeidene i 1998 lå en langt etter planen og hadde hastverk med å bli ferdig med Sandeparsellen, og da var det vel naturlig at det etter en anbudsrunde så ble det billigste signalanlegget valgt uten noe mer om og men. Det virker mindre sannsynlig at Jernbaneverket Utbygging her hadde brukt nettverket sitt som var de andre

jernbaneinfrastrukturselskapene i Europa for å forhøre seg om eventuelt hva slags erfaring de hadde hatt med dette signalanlegget og leverandøren av dette. Det virker som om alle disse tre tabbene var et resultat av hastverk, få anlegget ferdig hurtigst mulig. Med mangel på erfaring og ekspertise var det veldig lett i en situasjon preget av hastverk å ta litt for lett på forberedelser og sluntre unna med rutiner osv. slik at en gjorde fatale feil som fint kunne ha vært unngått dersom en hadde hatt mer tålmodighet, og satt seg inn i saker og ting før en handlet.

Årsaken til at det ikke ble bevilget penger til mer jernbaneutbygging i Vestfold over en periode på 6-7 år syntes å være at ”tabbekvoten” var oppbrukt, slik at politikerne mistet tillitten til Jernbaneverket Utbygging i Vestfold. I tillegg hadde en skandalene i Romeriksporten tunnel som førte til at jernbaneutbyggingen havnet på et lavt nivå helt til statsbudsjettet nå sist høst, hvor planlegging og utbygging av nye jernbanestrekninger fikk et oppsving og ytterligere et oppsving med ekstra tiltakspakke i februar. Etter min oppfatning er det ”lokket” som har vært lagt over begåtte tabber og innstillinger av anleggsarbeid uheldig for den åpenheten som vi nordmenn setter så høyt. Det må være rom for å avsløre tabber som blir gjort for at som i dette tilfelle at Jernbaneverket skjerper seg slik at nye tabber unngås, og ikke ha en frykt for å bli stigmatisert og latterliggjort. Det å drive med ekstremt hemmelighold som i dette tilfelle, virker i lengden ødeleggende for Jernbaneverket som organisasjon, i et samfunn som for det meste ellers er preget av åpenhet og kommunikativ rasjonalitet.

Gjennom at Vestfold veikontor tok initiativ til den samarbeidsgruppa som ble dannet i begynnelsen av veiutredningen, har gjort det lettere for veivesenet å få i gang en diskusjonsgruppe som kom fram til konsensus uten alt for store konflikter når det gjaldt valg av veikorridor (Kombinasjonslinjen) under veiutredningen, valg av trasé innenfor vedtatt veikorridor i hovedplanen og bruer i stedet for kulverter i detaljplanen. Men til forskjell fra Vestfold veikontor som tok initiativ til samarbeid med de andre involverte aktørene var det de andre involverte aktørene som måtte ta initiativ ovenfor NSB/Jernbaneverket for å få til samarbeid i NSB/Jernbaneverkets plan- og beslutningsprosess. Det kan reint generelt virke som om det var veivesenets aktivitet med å ta initiativ til samarbeid som har vært hovedårsaken til hvordan veivesenet har fått det til, mens NSB/Jernbaneverkets passivitet med at det var de andre aktørene som så at de kom til å bli involvert i jernbanens plan- og beslutningsprosess som tok initiativet til samarbeid som var hovedårsaken til hvordan

NSB/Jernbaneverket ikke fikk det til. Som konklusjon på dette kan vi se hvordan maktens hvordan har vært avgjørende.

Hvordan prosessen har vært i Vestfold er at kommunikativ makt har hatt sin forrang fram til første planutkast. Med utgangspunkt i at det var mange trafikkulykker og stadig dårligere framkommelighet på den gamle E-18 så har det vært stadig flere næringslivsfolk, politikere, interesseorganisasjoner og byråkrater som har begynt en debatt om dette i den lokale pressa (Østlandsposten, Tønsbergs blad osv.). Senere har dette utviklet seg til møter mellom lokale aktører i Vestfold hvor en har kommet fram til enighet om for eksempel å komme med et felles utspill (konsensus om det beste argument som de lokale aktørene er blitt frivillig enig om, som springer ut fra Habermas sin teori om kommunikativ makt) ovenfor sentrale myndigheter på Stortinget (dette er den strukturelle makt som også er institusjonell, fordi Stortinget er å betrakte som en institusjon). Deretter har dette utviklet seg til en interaksjon lokale aktører i mellom og mellom lokale aktører og sentrale aktører (Storting, departement). Samme utviklingen har det vært for Vestfoldbanen som har slitt med for liten kapasitet og for lang reisetid hvor pendlerne kanskje har vært den aller mest sentrale aktøren i tillegg til de nevnte aktørene for E-18.

5. Konklusjon

5.1 Har jeg fått svar på problemstillingene?

Hvorfor har utbyggingen av E-18 blitt prioritert framfor utbyggingen av Vestfoldbanen? Til dette kan jeg ikke si at jeg har fått et klart svar på i oppgaven, men det har vært logiske forklaringer og inntrufne begivenheter som jeg mener har vært langt på vei avgjørende for utfallet av at veiutbyggingen har kommet mye lenger enn jernbaneutbyggingen i Vestfold. Hvilke aktører og situasjonsbetingende faktorer som har påvirket planleggingen og gjennomføringen av prosjektene vil jeg si at jeg har fått et ganske godt svar på. I denne plan- og utbyggingsprosessen vil jeg oppriktig si at ingen aktører har hatt en utpreget ”svart-/hvittholdning” og vært klart for vei og mot jernbane. Men jeg vil si at Statens vegvesen har nok vært flinkere til å drive lobbyvirksomhet blant politikerne enn det NSB/Jernbaneverket har vært. Hvordan gjennomføringen av utbyggingen skiller seg fra prioriteringene i planleggingsfasen, må jeg si at flere inntrufne begivenheter har gitt et brukbart svar på det. Da jeg skrev innledningen til oppgaven hadde jeg en tro på at det var en overordnet politisk holdning om at vei var viktigere enn jernbane. Til det må jeg si at den slags klar overordnet holdning for vei i forhold til jernbane eksisterte nok ikke i begynnelsen, men kan nok ha blitt farget av de begivenhetene som har funnet sted i plan- og utbyggingsprosessen. Jeg vil si at det er flere forklaringer på det etterslepet som utbyggingen av Vestfoldbanen til dobbeltsporet høyhastighetsbane har fått i forhold til utbyggingen av E-18 til firefelts motorvei.

5.1.1 Strategier og politisk tillitt

Planleggingsprosessen for ny E-18 var kommet mange år ”på vei” da NSB i 1989 begynte å tenke på å bygge noe nytt på Vestfoldbanen. Den første utredningen ”Fremtidig hovedveisystem i nordre Vestfold” fra september 1976 sier litt om hvor stort dette forspranget har vært, som igjen førte til Stortingsmelding nr. 106 (1977-78) som ble vedtatt i Stortinget den 23. januar 1979. Altså et Stortingsvedtak om ny E-18 allerede over 10 år før NSB i det hele tatt begynte å tenke på noe nytt med infrastrukturen på Vestfoldbanen. Dette

forspranget har etter min mening vært det aller mest avgjørende for hvorfor utviklingen har blitt som den har blitt i utbyggingen av E-18 i forhold til utbyggingen av Vestfoldbanen. I løpet av disse åra har Statens vegvesen gjennom Buskerud- og Vestfold veikontor bygget seg opp en planstab med stadig mer erfaring, kunnskap og kompetanse som igjen har utviklet selvtillitt i forhold til de utfordringene de har stått ovenfor i planleggingen og utbyggingen av en ny E-18. Selv om det har vært en del prøving og feiling hos veivesenet har de greid å løse dette uten de helt store skandalene i løpet av den tida plan- og utbyggingsprosessen har foregått. En av dem jeg har intervjuet kunne jo fortelle at mens NSB bygde ned sin planstab bygde Statens vegvesen opp sin, slik at en rekke planleggere søkte seg over fra NSB til veivesenet.

Mens Statens vegvesen bygde seg opp en stadig større og mer kompetent planstab på 60-, 70- og 80-tallet ble NSBs planstab bygget ned slik at det var en mangel på kompetente og erfarne planleggere da planleggingen av ny Vestfoldbane kom i gang for alvor i 1992. Det som da ble en realitet var at veivesenet måtte "hjelp" NSB fram i planleggingen og utbyggingen av ny vei og jernbane side om side gjennom Skoger sør for Drammen. Ikke nok med det, så fikk NSB også fritak fra konsekvensutredning av Miljøverndepartementet, slik at de kunne holde tritt med veivesenets framdrift i planleggingen og utbyggingen av ny vei. Det er akkurat her at NSB begynner å gjøre bommerter. Med mangel på erfarne og kompetente folk skulle de holde den samme framdriften som veivesenet med en ekspertise som på dette tidspunkt var NSB langt overlegent. Da fikk en et ulikt eller et asymmetrisk kompetanseforhold mellom vei- og jernbaneutbygging som når en tenker rasjonelt ikke kunne vare i lengden i både tid og rom.

Under slike omstendigheter ble den formelle politikken som gikk ut på at ny firefelts motorvei og dobbeltsporet høyhastighetsbane skulle utbygges likt i tid og rom først satt på en hard prøve, så deretter forlatt av det store politiske flertallet. Når så NSB med langt mindre ressurser altså med langt færre folk med planekspertise skulle ta igjen det enorme planforspranget som veivesenet hadde på midten av 90-tallet gikk det galt flere ganger etter hverandre. Akkurat her var det tydelig at NSB tapte politisk tillitt i og med at et igangsatt anlegg stoppet opp. Det at både lokale og sentrale politiske drivkrefter sammen klarte å få anlegget i gang igjen var pga. at det ble politisk enighet om at denne parsellen kunne ikke bli stående halvferdig men måtte fullføres. Dette var tydelig et utslag av realpolitikk. Da NSB/Jernbaneverket for tredje gang havnet opp i problemer så det tydelig ut til at den

politiske tillitten hadde tatt slutt, fordi etter dette ble det ikke bevilget penger på en årrekke til Vestfoldbanen selv om enda en parsell var ferdig utredet og planlagt.

Både Statens vegvesen og NSB/Jernbaneverket har hatt hastverk i hvert av sine prosjekter men har taklet det med ulikt hell. Dette har ført til at plan- og utbyggingsprosessen for E-18 har vært mer forutsigbar og dermed vunnet politisk tillitt i forhold til plan- og utbyggingsprosessen for Vestfoldbanen. En kan si med utgangspunkt i året 1992 var den formelle politikken hvor en prøvde å få til et planidéal med en tilleggsvurdering hvor vei og jernbane skulle fortsette å gå side om side gjennom hele Sande kommune ble resultatet som tidligere omtalt dårlig. For det første var verken NSB eller veivesenet interessert i en slik løsning og for det andre ville dette føre til større inngrep og raseringer enn den utbyggingen som ble gjennomført. Men den formelle politikken eller formalpolitikken og idéalet om at vei og jernbane skulle bygges ut likt i tid og rom nedover mot Tønsberg var ikke forlatt. Den fikk først sitt "skipbrudd" gjennom at NSB/Jernbaneverket gjorde den ene bommerten etter den andre under planleggingen og utbyggingen av både Skoger- og Sandeparsellen. Dette førte med seg som nevnt en midlertidig innstilling av anleggsarbeidet for jernbanen sitt vedkommende som resulterte i at jernbaneutbyggingen ble forsinket i forhold til utbyggingen av E-18.

Da Sandeparsellen var ferdigstilt var jo resultatet at jernbaneutbyggingen stoppet opp mens utbyggingen av E-18 for lengst hadde "skutt fart" pga. vedtak om innføring av delvis bompengefinansiering. Det å klare på dette tidspunktet i 1997-98 å mobilisere politiske krefter til å bli enig om lokalisering av bompengestasjon og få opprettet et bompengeselskap for deretter å få gjennomført vedtak i Stortinget om delvis bompengefinansiering av E-18 utbyggingen vitner om strategi blandet med rasjonalitet blant veivesenet og deres støttespillere. Dette til tross for at både lokale og sentrale politiske krefter hadde over et lengre tidsrom prøvd å sette "kjepper i hjula" på veivesenet med alle mulige argumentasjoner om at Kombinasjonslinjen ikke holdt mål, og stadig krav om nye utredninger av andre veitraseer. Det at Finansdepartementet som det mektigste departementet her i landet plutselig krever en rekke nye utredninger og ikke aksepterte andre argumenter enn de samfunnsøkonomiske, mens veivesenet tilla de regionalpolitiske argumentene kanskje enda mer vekt, og etter hvert klarte å motstå dette departementets angrep med samfunnsøkonomiske argumenter. Dette klarte veivesenet gjennom en strategi med å alliere seg med rådgivningsfirmaet Bruer AS som var å regne som eksperter på

samfunnsøkonomiske utregninger, å overbevise Finansdepartementet om at Kombinasjonslinjen tross alt var den beste. Det å komme seg ut av den vrie situasjonen som veivesenet var i når det gjaldt nytte/kostnadsutregningene selv med Bruer AS sin hjelp, vitnet om rasjonalitet fra veivesenets side gjennom detaljerte forklaringer for å overbevise skeptikerne i først og fremst Finansdepartementet og Naturvernforbundet. For her gjaldt det at forklaringene ikke førte til ytterligere forvirring, som igjen kunne ødelegge fullstendig for framdriften av planleggingen og utbyggingen av ny E-18 på lik linje med det NSB/Jernbaneverket opplevde noen år seinere. Selv om jeg ut fra dokumenttekster hadde et inntrykk av at Finansdepartementet var enig med veivesenet i at Kombinasjonslinjen var den beste, var det heller ingen tvil om at tilliten til veivesenets arbeid ikke var til stede. I denne saken kan jeg med rette hevde at gjennom den rasjonaliteten som veivesenet viste og den strategien de hadde ga veivesenet makt. Men pga. omstendighetene med at Naturvernforbundet blandet seg såpass inn i den nye E-18s samfunnsøkonomiske lønnsomhet førte til at samferdselsminister Opseth grep inn og som tidligere omtalt påla Vegdirektoratet og NSB å lage en tilleggsvurdering. Da denne ikke førte fram, hadde Opseth fått den avklaringen han trengte for gjøre et endelig vedtak for Kombinasjonslinjen. Dette vitner om viljen til å skjære i gjennom, og ta en endelig beslutning i en sak som stadig flere begynte å betrakte som en evig argumentvandring som gikk fram og tilbake uten at det endelige gjennombrytende argumentet kom ”på banen” og førte til en endelig avklaring. Det å gjøre et endelig vedtak i denne saken vitner om å ta makt eller gripe makten. For det å ha beslutningsvegring og pålegge planleggerne i Statens vegvesen stadig flere utredninger uten å ta en endelig beslutning hadde vitnet om avmakt.

5.1.2 Rasjonalisering framstilt som rasjonalitet

Rasjonalisering framstilles som rasjonalitet for å legitimere beslutninger. Dette har vært praktisert av alle de viktigste aktørene som Staten vegvesen, NSB/Jernbaneverket, Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet, fylkesmannen i Vestfold og Vestfold fylkeskommune, men med ulikt hell. Dette har berodd på en kombinasjon av allianseforhold, argumenter og fagkompetanse som alle gir makt, og de som innehar alle tre har svært store sjanser for å få gjennomslag for sine interesser. Det som også er tydelig er at dersom en aktør mister fagkompetanse mister en samtidig også rasjonelle og overbevisende argumenter. Når en aktør er ”ribbet” for fagekspertise med faglige rasjonelle argumenter forsvinner også

alliansepartnerne etter hvert. Grovt sett så kan en si at det er dette som har vært realiteten for NSB/Jernbaneverket. For Statens vegvesen har realitetene vært noe annerledes men de har også vært noe ”hardt ute å kjøre” i striden om nytte/kostnadsanalysene og til dels også i striden med Direktoratet for brann og eksplosjonsvern hvor rasjonalisering tydelig ble framstilt som rasjonalitet for å legitimere ønskede beslutninger. Men Statens vegvesen til forskjell fra NSB/Jernbaneverket klarte å ”ri stormen av” fordi de hadde fagekspertise som umiddelbart etterpå klarte å ”kjøre” en strategi bl.a. gjennom vedtak av bompengefinansiering slik at kravene fra Direktoratet for brann og eksplosjonsvern i realiteten ble innfridd. Gjennom en slik strategi klarer en aktør å beholde både tillit og alliansepartnere, og dette gir makt som til ”syvende og sist” også er gjennom rasjonalitet, selv om det i første omgang kan virke som det er i gjennom rasjonalisering. Men for NSB/Jernbaneverket sitt vedkommende som iflg. en av dem jeg intervjuet på telefon kunne fortelle at de manglet erfarne fagfolk da utbyggingen kom i gang gjennom Skoger. Han kunne videre fortelle at det tok mange år med plan- og anleggserfaring å bygge opp et skikkelig fagmiljø med spisskompetanse på forskjellige fagområder i Staten vegvesen. Det samme var og er situasjonen for NSB/Jernbaneverket. Det tok kort tid å ”rasere” planstaben, men det har tatt lang tid og vil fremdeles ta lang tid å bygge den opp igjen til ”gamle høyder”. Den formen for rasjonalisering som NSB/Jernbaneverket har benyttet seg av på moderniseringen av Vestfoldbanen har vært taushet eller at prosjektet ikke har fått prosjektfinansiering. Denne formen for argumentasjon blandet med hemmelighold holder ikke mål. I realpolitikkens virkelighet inngir dette liten tillitt og alliansepartnerne forsvinner. Det klare resultatet av dette var jo at bevilgningene til Barkåkerparsellen uteble i en årrekke inntil miljøargumentene med satsing på jernbane pga. de globale foruroligende CO₂-utslippene gjorde gjennomslag på det lokale plan med aksjonsgruppe for utbygging av Vestfoldbanen, som våren 2008 klarte å få overbevist regjeringen til å bevilge penger til Barkåkerparsellen i statsbudsjettet for 2009.

5.1.3 Argumentene

Miljøhensyn, barriereproblemer og trafikkulykker har stått sentralt i både vei- og jernbaneutbyggingen. Disse argumentene har blitt flittig benyttet av aktørene for både vei- og jernbane, men for å oppnå hver sine mål. Det som har vært og er tydelig, er at verken ny firefelts motorvei eller dobbeltsporet høyhastighetsbane hver for seg kan oppfylle eller innfri

disse argumentene fullt ut, men begge deler til sammen kan gjøre det nesten fullt ut gjennom en planekspertise på høyt nivå i både Jernbaneverket og Statens vegvesen. I tillegg vil det kreve et utstrakt og intenst samarbeid ikke bare de to i mellom, men med alle aktuelle lokale og sentrale aktører. Eller er det den samfunnsøkonomiske lønnsomheten som har vært det overordnede argumentet i planleggingen og utbyggingen av ny E-18 og modernisert Vestfoldbane? Det har jo ikke vært noen tvil om at Finansdepartementet har vært av den oppfatningen. Men argumentene over vil jo langt på vei inngå i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse, slik at det vil bli problematisk å skille disse tre argumentene fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Statens vegvesen hadde jo også regionalpolitiske argumenter som antakeligvis de viktigste for Kombinasjonslinjen, men det er uvisst og interessant om veivesenet klarte å omsette de regionalpolitiske argumentene som innsatsfaktorer i en nytte/kostnadsanalyse, med hensikt å tilfredsstille Finansdepartementet. Akkurat her har det vært forskjellige måter å tenke på, for både Statens vegvesen og for den saks skyld også vi samfunnsgeografer har en oppfatning at både vei og jernbane er viktig både samfunnsøkonomisk og regionalpolitisk. Da er realiteten den at både Statens vegvesen, Jernbaneverket og vi benytter helhetlig eller kontekstuell analyse for å bekrefte dette, mens sosialøkonomene i Finansdepartementet tenker sektorelt og benytter seg kun av nytte/kostnadsanalyse for å bekrefte dette, fordi de bare oppfatter den samfunnsøkonomiske verdien som viktig. På et debattmøte i Polyteknisk forening den 18. september 2008 om nytte/kostnadsanalyser i forbindelse med vei- og jernbaneprosjekter kunne en sivilingeniør fra Vegdirektoratet fortelle at nytten av den nye E-18 mellom Eik og Gulli var over all forventning etter ferdigstilling. Den hadde tiltrukket seg mer trafikk fra det omkringliggende veinett enn det noen prognose hadde spådd på forhånd, i tillegg til dette hadde antallet ulykker blitt redusert mer enn det noen prognose forutsa. Dermed hadde nytten blitt betydelig større enn det en hadde regnet ut på forhånd og de samfunnsøkonomiske kostnadene hadde blitt vesentlig redusert. Dette resulterte igjen i meget pene nytte/kostnadstall som var langt bedre enn noen forhåndsprognose forutsa. Argumenter som at mesteparten av veiplanleggingen har fulgt Veiloven og jernbaneplanleggingen har fulgt Plan- og bygningsloven, hvilket jeg i et tidlig stadium av oppgaveskrivingen trodde var vesentlig for den raskere framdriften av veiprosjektet i forhold til jernbaneprosjektet, har i forhold til de andre funnene jeg har gjort, hatt en minimal betydning for forskjellen i framdriften.

5.1.4 Funnenes overførbarhet

De resultatene jeg har kommet fram til eller de funnene jeg har gjort, er de overførbare til andre prosjekter eller til annen forskning, og er det behov for videre forskning på dette temaet? Til dette kan jeg svare et ubetinget ja. Gjennom analytisk generalisering vil de funnene en har gjort i et forskningsprosjekt benyttes til å forutse hva som kommer til å skje eller finne sted i en tilsvarende situasjon (Hesselberg 1998). Tilsvarende situasjon er mest sannsynlig i samferdselssektoren, og da er det verdt å nevne det kombinerte vei- og jernbaneprosjektet langs Mjøsa i Eidsvoll og Stange kommuner. Her har vi omtrent den samme situasjonen med vei- og jernbane som blir planlagt side om side, hvor iflg. en lokalpolitiker jeg intervjuet på telefon, planleggingen av ny vei også har pågått i lengre tid enn planleggingen av ny jernbane. I andre sektorer vil det med stor sannsynlighet også være andre faktorer som påvirker utviklingen. Det er også elementer her som er overførbart til og er overførbart fra Aalborgprosjektet, slik som tidligere nevnt i dette kapitlet at rasjonalisering blir framstilt som rasjonalitet for å legitimere beslutninger. Men det som er mest sentralt overførbart er de saker og ting som har foregått i det skjulte som det antakeligvis ikke finnes noen saksdokumenter på, som er årsaken til noen (skjulte) vedtak som er tidligere omtalt i denne oppgaven. Akkurat disse situasjonene kan gjennom kontekstuelle analyser være det som er mest generelt overførbart til annen kvalitativ forskning. Det hadde i mitt tilfelle vært behov for finne ut mer om årsaken til at jernbaneutbyggingen stanset opp i Sande. Dette ved å gå gjennom arkivmateriale på både Stortinget, Finans- og Samferdselsdepartementet for om mulig å få fatt i det som virkelig foregikk bak ”de lukkede dører” eller i ”maktens korridorer”. Men til dette har tida dessverre ikke strukket til, noe som etter min oppfatning er lite tilfredsstillende. Til slutt i denne oppgaven kan jeg konkludere med det at Flyvbjergs teori om makt i det skjulte

Kildeliste

Archer, James Ronald. 1998. Vegvalg og vegskille, Statens vegvesen Vestfold 1898 - 1998. Utgitt av Statens vegvesen Vestfold, Tønsberg Layout: Krohn Johansen Forlag AS, Larvik Trykk: Preutz Gafisk AS, Larvik Innbinding: Kristoffer Johnsen, Grafiske Senter AS, Skien

Danielsen, Arild og Nordli Hansen, Marianne. 1999. Makt i Pierre Bourdieus sosiologi. Red, Fredrik Engelstad. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Engelstad, Fredrik (red.) 1999. Om makt, Teori og kritikk. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Engelstad, Fredrik. 1999. Maktbegrepet etter Max Weber. red, Fredrik Engelstad. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Engelstad, Fredrik. 1999. Fra handling til struktur – Tur retur? red, Fredrik Engelstad. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Engelstad, Fredrik. 1999. Makt i John Searles teori om sosiale institusjoner. red, Fredrik Engelstad. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Flyvbjerg, Bent. 1991a. Rationalitet og makt. Bind I. Det konkrete videnskap. København: Akademisk Forlag

Flyvbjerg, Bent. 1991b. Rationalitet og makt. Bind II. Et case-basert studie af planlægning, politik og modernitet. København: Akademisk Forlag

Fuglseth, Bente Beckstrøm 2007. Masteroppgave. Rasjonalitet og miljø. En analyse av transpottpolitikk i Hasselt og Bergen

Grønmo, Sigmund. 1996. Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen. Red, Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek

Gulbrandsen, Trygve. 1999. Makt som generalisert kommunikasjonsmedium. Niklas Luhmann om makt. red, Fredrik Engelstad. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Hesselberg, Jan. 1998. Spørreundersøkelse og intervju i utviklingsland. En guide for hovedfagsstudenter. Occasional Paper #25, Samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

Høibraaten, Helge. 1999. Kommunikativ makt og sanksjonsbasert makt hos Jürgen Habermas. Red, Fredrik Engelstad. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Innst. S. nr. 155 (1978-79) Innstilling frå samferdselsnemnda om framtidig hovudvegnett i nordre Vestfold

Knutsen, Sverre og Boge, Knut. 2005. Norsk vegpolitikk etter 1960 – stykkevis og delt? Oslo: J. W. Cappelens Forlag AS

Mekjan, Sindre. 1999. Kunnskap, makt, etikk og politikk i Jacques Derridas dekonstruksjon. Red, Fredrik Engelstad. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Rideng, Arne. 2007. Transportytelser i Norge 1946 - 2006. TØI-rapport 909/2007 Oslo: Transportøkonomisk institutt, ISBN: 978-82-480-0790-6

Sandmo, Erling. 1999. Michel Foucault som maktteoretiker. Red, Fredrik Engelstad. Oslo: Ad Notam Gyldendal

St. meld. nr. 106 (1977-78) Om framtidig hovudvegnett i nordre Vestfold. Samferdselsdepartementet

St. meld. nr. 71 (1982-83) Om framtidig E-18 i midtre Vestfold. Samferdselsdepartementet

St. prp. nr. 43 (1979-80) Om diverse vegsaker. Samferdselsdepartementet

Svenneby, Elin. 1999. Bios politikos. Makt og handling hos Hannah Arendt. Red, Fredrik Engelstad. Oslo: Ad Notam Gyldendal

Tennøy, Aud. 2004. Transportanalyser i planleggingen - til hinder for bærekraftig byutvikling?: Et forprosjekt. Oslo. NIBR-notat 2004:121 Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning, ISBN: 82-7071-498-4

Tennøy, Aud. 2004. Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir vekst i biltrafikken?: Forstudie av lokal by- og transportplanlegging, i lys av målsettinger om redusert

persontrafikk. Oslo. NIBR-notat 2004:120 Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning, ISBN: 82-7071-497-6

Thagaard, Tove. 2003. Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget

Underthun, Anders. 2004. Hovedfagsoppgave. Rommets politikk lagt i rør. En analyse av ”gass til Grenland” som regionalpolitisk strategi fra 2004.

Van Meter, Donald S. og Van Horn, Carl E.. 1975. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. Administration & Society. Department of Political Science, Ohio State University.

Vedlegg 1: Spørsmål til intervju i masteroppgaven Angående utbyggingen av E-18

1. Når kom de første planene for utbygging av E-18 i Vestfold? Var det tidlig på 60-tallet eller var det St. meld. nr. 14 for 1970-71 om Norsk Vegplan som var den første rapport på dette emnet?
2. Uttalelse fra Vegdirektoratet til Vestfold veikontor 2. Juni 1987 om Vegutredning E-18 Eik-Snekkestad-Gulli var det klart at etter veikontorets utregninger var det alt. 1. med 4-feltsvei til Hillestad og 2 felt videre til Snekkestad i første etappe var det alt. som ga lavest anleggskostnader. Men etter veidirektoratets mening måtte det allikevel aksepteres en utbygging i 2 etapper hvor 2 felt ble bygget først med anleggsmessig klargjøring til 4 felt i forbindelse med første etappe uten å begrunne dette. Hva var veidirektoratets begrunnelse for dette?
3. Ing. Kjell Bruer AS ble i november 1987 av Vestfold veikontor gitt i oppdrag å utføre en vurdering av Lavlandslinjen. Forutsetningen for arbeidet var at detaljeringsgraden både for linjekonstruksjon og kostnadsberegning skulle være på samme nivå som linjealternativene langs Kombinasjonslinjen. Denne rapporten ble på forsiden titulert som hovedplan. Som kjent ble jo hovedplanen for Kombinasjonslinjen sendt ut til offentlig ettersyn. Hvorfor ble ikke denne hovedplanen for Lavlandslinjen lagt ut til offentlig ettersyn? Var det fylkestingets vedtak 13. Juni 1988 med veisjefens og fylkesrådmannens innstilling som var årsaken til dette? Har fylkestinget myndighet til å stoppe en hovedplan på denne måten? Eller er dette en sak for Stortinget?
4. Hva var begrunnelsen til at møte i samferdselsstyret 16. mars 1988 ble utsatt til 20. april 1988?
5. Hva er bakgrunnen til at en i veiutredningen av januar 1986 bruker Snekkestad som et foreløpig endepunkt i sør for Kombinasjonslinjen mens det for hovedplanen i 1988 bruker Helland som det samme?
6. Ble ikke Vegloven lagt til grunn for planleggingen av Kombinasjonslinjen fra Buskerud grense til Helland selv om Holmestrand kommune vedtok plan- og bygningsloven i sitt vedtak 26. august 1986?
7. Fra et notat skrevet 15. februar 1989 av planavd. i Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet blir det nevnt: Videre var det foreslått bevilget penger til parsellene Buskerud grense - Hanekleiva og Hanekleiva - Hillestad etter forslaget til investeringsprogrammet i NVVP (1990-93). Hva er bakgrunnen til at det har blitt denne parsellinndelingen, og hva med parsellen eller veistrekningen mellom Eik og Vestfold grense som ikke blir nevnt i dette notatet?
8. I en uttalelse fra Vestfold veikontor til planavdelingen i Vegdirektoratet 14. april 1989 om hovedplan "E-18 Eik-Helland" av januar 1989 under hovedplanens innhold blir det hevdet at hovedplanmaterialet i hovedsak består av en konsekvensanalyse av samtlige alternativer. Dreier det seg her om en konsekvensanalyse av de forskjellige linjealternativene innenfor korridoren til Kombinasjonslinjen?

-
9. I en uttalelse fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet den 17. juli 1992 står det: "Samferdselsdepartementet har etter en samlet vurdering kommet fram til at godkjenningen av hovedplanen skal være begrenset til strekningen mellom Eik og Gutu. Vi ber om at det for resten av strekningen blir foretatt nye utredninger/sammenstillinger med sikte på en samlet fremstilling der alle aktuelle alternativer, herunder også en ren 2-felts løsning blir vurdert". Hvordan kan Samferdselsdepartementet gå tilbake på en godkjenning av hovedplanen som ble gitt av Vegdirektoratet 7. september 1990 for strekningen Eik - Helland som da selvfølgelig også var godkjent av Samferdselsdepartementet?
10. I detaljplanen ble det lagt opp til at på strekningen Eik - Helland ble delt inn i parseller Eik - Vestfold grense, Buskerud grense - Hallan som senere ble Buskerud grense - Gutu, Hallan - Hanekleiva (Holmestrand grense) osv. Hva er bakgrunnen til denne parsellinndelingen?
11. Ut på sensommeren 1992 oppfordret Samferdselsdepartementet Vegdirektoratet til å inngå et samarbeid med NSB i å avklare et eventuelt samarbeid i plan- og anleggsarbeidet fra Gutu og sørover. Dette ble kalt for tilleggsvurderingen. Selv om denne tilleggsvurderingen ikke ble godtatt. Var det ikke muligheter for videre samarbeid mellom NSB og veivesenet?
12. I en uttalelse fra Vestfold veikontor til Vegdirektoratet datert 30. mai 1995 om statsbudsjettet 1996 - revidert kostnadsoverslag for E-18 nordre Vestfold - strekningen Gutu - Hillestad når det gjaldt planstatusen så er det inndelt i følgende parseller:
- a. Gutu - Hallan (profil 5400 - 9000) Kostnadsforslag 163 mill. kr (1995)
 - b. Hallan - Holmestrand grense (profil 9000 - 16430) Kostnadsforslag 360 mill. kr (1995)
 - c. Sande grense - Grelland (profil 16430 - 22850) Kostnadsforslag 285 mill. kr (1995)
 - d. Grelland - Hillestad, inkl. ny riksvei 315 Island - Kronlia (egentlig til og med toplanskryss ved Island, profil 22850 - 23330) Grovt kostnadsforslag ca. 150 mill. kr (1995)
- Hva er bakgrunnen til denne parsellinndelingen? Alle parsellene har investeringskostnader på under 400 mill. kr. Kan det være for å unngå konsekvensutredning? For en utenforstående kan denne parsellinndelingen virke noe kunstig.
13. Hvorfor kom Vestfold veikontor med innsigelse mot Holmestrand kommunes reguleringsplan for E-18, parsell 4, Sande grense - Grelland når veikontoret også kjempet for en 4-feltsvei mellom Gutu og Hillestad? Dette virker litt underlig for en utenforstående å begripe.
14. Hvorfor henviste Vegdirektoratet i sin uttalelse til Samferdselsdepartementet 15. juli 1996 angående innsigelsen mot reguleringsplanen til Holmestrand kommune, til "gamle" trafikkprognoser som verken de eller Vestfold veikontor trodde på?

15. Hadde klagen til EFTAs overvåkinsorgan ESA som etter alt å dømme var fra Olav Gaathaug noe å si for framdriften i utbyggingen av E-18 Gutu - Helland? Et notat fra Barstad prosjektkontor 30. Juni 1999 virker som om byggearbeidene med bro nr. 2 over Gilhusdalen ikke er kommet i gang pga. at byggetillatelsen er påklaget av grunneier Olav Gaathaug. Ble de forsinkelse her?
16. I anledning av forespørselen fra ESA - klage mot Norge vedrørende ny E-18 i Vestfold så blir det nevnt i anledning parsell 6 Holmestrand grense - Helland at det var reguleringsplanvedtak i Våle kommunestyre 16/6-1997. Men etter det jeg kan huske gikk jo både Sande og Våle kommuner inn for å bruke detaljplaner etter Veiloven, mens Holmestrand kommune gikk inn for å bruke reguleringsplaner etter Plan- og bygningsloven. Hva er det som er det riktige her?
17. I utredningsarbeidet på delparsellen Moskvil - Gulli var Jernbaneverket inne på at her burde også jernbanen få sin plass pga. nytte/kostnadsforholdene som var bedre for jernbanen enn for E-18. Var det noen følere ute mht. samarbeid mellom Jernbaneverket og Veivesenet her, eller noen andre ganger etter samarbeidet gjennom Skoger sør for Drammen?
18. Etter at parsellen Moskvil - Gulli var ferdig planlagt var Samferdselsdepartementet negativt til å bevilge midler for at en skulle komme i gang med anleggsarbeidet. Departementet var også motvillig til å benytte OPS-ordningen. Hva var bakgrunnen til dette? Var det økningen av bompengavgiftene fra den 1/1-2004 som var årsaken, eller hva?
19. Hva har vært de viktigste begivenhetene hittil i plan- og bygningsprosessen?

Vedlegg 2: Spørsmål til intervju i masteroppgaven angående utbyggingen av Vestfoldbanen

1. Hvordan og når begynte NSB å tenke på å modernisere Vestfoldbanen? Var det planutredning Modernisering av Vestfoldbanen, 1989 som var det aller første?
2. Når det gjaldt tilleggsvurderingen som Samferdselsdepartementet påla Vegdirektoratet å utarbeide i samarbeid med NSB høsten 1992 om videre parallellutbygging av E-18 langs med Vestfoldbanen sørover til Holm har jeg ikke truffet på noe skriftlig materiale fra NSB som kunne opplyse om deres oppfatning av dette. Veivesenet holdt fast ved Kombinasjonslinjen. Men hva var oppfatningen til NSB angående tilleggsvurderingen?
3. I planleggingsarbeidet med Sandeparsellen ble det et par forsinkelser med innsigelsessak om traséalternativ ved Holm, grunnerverv-/eksproprieringssaker med diverse problemer knyttet til dette i framdriften. Det var bl.a. en høyesterettsadvokat som mente at NSB gikk uaktsomt fort fram her uten å ta nødvendige hensyn til tidsfrister og lovverket ved innløsning av boliger og erverv av jordbruksarealer. Hvordan gikk det videre med dette? Påvirket dette mye av framdriften mht. igangsetting av anleggsarbeidet? Dersom dette utsatte igangsetting av anleggsarbeidet er det interessant å vite hvor lang tid igangsetting av anleggsarbeidet ble forsinket?
4. I en skriftlig uttalelse ble det hevdet at anleggsarbeidene på Sandeparsellen ble avbrutt flere ganger. Hvis dette stemmer er det interessant å vite årsaken(e) til dette? Det som jeg vet er at anlegget var nærmest ferdigstilt i juni år 2000, men at åpningen ble utsatt til oktober 2001 pga. at en ikke fikk ferdigmontert tilfredsstillende signalanlegg før oktober 2001. Dette var jo litt merkelig fordi Jernbaneverket hadde jo tilfredsstillende signalanlegg på høyhastighetsstrekningene Oslo - Eidsvoll (Gardermobanen) og Ski - Moss (Østfoldbanen).
5. De skriftlige uttalelsene fra Sande kommune har etter min oppfatning virket noe kjølige fra og med grovmasket KU og utover i tid, mens jeg får inntrykket av at NSB prøver å glatte over dette ved at samarbeidet med kommunen er som det skal være. Hva er Jernbaneverkets oppfatning av dette?
6. Når det gjelder parsell 7 Barkåker - Stokke var denne parsellen en sammenhengende parsell fra begynnelsen av. Når ble denne parsellen delt i to 7.1 Barkåker - Tønsberg og 7.2 Tønsberg - Stokke, og hva var det som var bakgrunnen til dette?
7. I utredningsarbeidet på delparsellen av E-18 Moskvil - Gulli var Jernbaneverket inne på at her burde også jernbanen få sin plass pga. nytte/kostnadsforholdene som var bedre for jernbanen enn for E-18. Var det noen følere ute med hensyn til samarbeid mellom Jernbaneverket og veivesenet her eller noen andre ganger etter samarbeidet gjennom Skoger sør for Drammen?

8. Jeg er ganske kjent med konsekvensutredninger og reguleringsplaner. Men når det gjelder hovedplaner og detaljplaner som Jernbaneverket står inne for er jeg mer ukjent. En har det samme på veisida men etter mitt inntrykk er Jernbaneverkets hoved- og detaljplaner av en mer jernbaneteknisk art, med signalanlegg, strømforsyning, sikringsanlegg, underbygning, sporsystem og kostnadsberegninger på alt dette, stemmer dette?
9. Etter at parsellen Barkåkerparsellen var ferdig planlagt var Samferdselsdepartementet negativt til å bevilge midler for at en skulle komme i gang med anleggsarbeidet. Departementet var også motvillig til å benytte OPS-ordningen. Hva var bakgrunnen til dette?
10. Har de forskjellige innsigelsessakene på både Sande- og Barkåkerparsellen forsinket planprosessen betydelig?
11. Hvorfor brukte en forholdsvis mye ressurser på planlegging av godsterminal både ut på Kjelle og sør for Barkåker når dette stred mot vernebestemmelser og på et tidspunkt da godstrafikken var i ferd med å bli nedlagt på Vestfoldbanen? Hvorfor ville Jernbaneverket utbygging Region Sør å foreslå at en tegnet et nytt forslag til godsterminal på Barkåker og at en burde få en rask avklaring på en eventuell godsterminal på Kjelle, når en iflg. tidligere høringsuttalelser hadde gått vekk i fra disse forslagene pga. vernebestemmelser og topografiske forhold?
12. Hva har vært de viktigste begivenhetene hittil i plan- og bygningsprosessen?